

# ORGANISATION MUNICIPALE DE PARIS

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le Samedi 29 Mai 1909, à 1 heure 1/2*

PAR

Emile MAITRE

---

Président : M. ALGLAVE, professeur  
Suffragants } MM. BERTHÉLEMY, professeur  
WAHL, professeur

---

PARIS

JULES ROUSSET

1, Rue Casimir-Delavigne, 1

---

1909





THÈSE  
POUR  
LE DOCTORAT



***La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.***



# ORGANISATION MUNICIPALE DE PARIS

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le Samedi 29 Mai 1909, à 1 heure 1/2*

PAR

Emile MAITRE

---



*Président : M. ALGLAVE, professeur*

*Suffragants* { *MM. BERTHÉLEMY, professeur*  
*WAHL, professeur*

---

PARIS

JULES ROUSSET

1, Rue Casimir-Delavigne, 1

---

1909



Digitized by the Internet Archive  
in 2026



# ORGANISATION MUNICIPALE DE PARIS

---

## *Première Partie*

### HISTORIQUE

#### CHAPITRE PREMIER

#### LES ORIGINES DE LA MUNICIPALITÉ PARISIENNE

A l'époque de la conquête romaine, Lutèce était le siège d'une association de marchands, les nautes parisiens ou bateliers de la Seine, à qui semblait appartenir le gouvernement municipal de la cité.

Une inscription découverte le 16 mars 1711, à Notre-Dame, nous confirme l'existence de cette corporation. Elle est ainsi conçue :

TIB. CÆSARE  
AUG. IOVI OPTUM  
MAXSUMO... M  
NAUTÆ PARISIACI  
PUBLICÆ POSIERUNT (1)

---

1. « Sous Tibère Auguste, les nautes parisiens ont élevé publiquement (ce monument) à Jupiter très bon et très grand. »

Cette inscription permet de détruire l'opinion accréditée jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, d'après laquelle l'organisme municipal de Paris remontait seulement à Philippe-Auguste qui l'avait créé de toutes pièces (1).

L'association des nautes, naviculaires, lenunculaires, scaphaires (différents noms sous lesquels ils étaient connus) n'est pas spéciale à la Seine ; on la retrouve également sur le Rhône, la Saône, la Durance et la Loire. Les membres qui en faisaient partie jouissaient d'une considération assez grande que leur avaient valu leurs richesses et l'importance de leur commerce ; aussi la dignité de chevalier romain fut-elle accordée par Constantin et par Julien à tous ceux qui exerçaient le commerce par eau. Gratien, Valentinien et Théodose leur confirmèrent cette distinction. Les nautes, formant un *consortium* ou *ordo*, avaient à leur tête des chefs ou patrons chargés d'assurer le respect de leurs droits en même temps que le maintien de la discipline.

Lorsque Auguste divisa la Gaule en provinces, Lutèce fut rangée dans la Lyonnaise.

Comment fut-elle organisée ?

Il est permis de penser que la lutte désespérée soutenue par les Parisiens contre les légions romaines, que les sanglantes batailles livrées par Camulogène à Labienus, au mont Lucotitius et dans les plaines de Grenelle, ne durent pas disposer les Romains à les traiter avec faveur.

Lutèce fut vraisemblablement classée parmi les « vecti-

---

1. Le Roy. *Dissertation sur l'origine de l'Hôtel de Ville*, p. 4.



gales ». Ce n'est que dans la suite, lorsque la haine des opprimés à l'égard des vainqueurs se fut apaisée, que Lutèce dut être rangée parmi les municipales.

Maîtres de tout le commerce, assurant l'approvisionnement de Paris, possédant des ressources financières importantes, occupant une situation prépondérante, les nautes, très probablement, s'emparèrent de l'administration de la cité.

Ce n'est là toutefois, en l'absence de tout document, qu'une hypothèse soutenue par Le Roy et après lui par M. Robiquet mais qui peut paraître assez plausible.

Dans la Gaule, sous la domination romaine, existait un magistrat exerçant un rôle de tutelle à l'égard de la cité. Chargé de la police, du contrôle du commerce, de protéger la ville contre les exactions du fisc et l'arbitraire du pouvoir central, le *defensor civitatis* était élu *inter municipales et honoratos*. « Or en appliquant cette règle générale, dit Le Roy (1), à la ville de Paris en particulier, il est clair que les nautes de cette ville ont toujours dû être choisis pour remplir les charges de défenseurs. »

C'est encore une simple hypothèse faite en l'absence de toute preuve positive. Elle paraît cependant vraisemblable, les nautes de Lutèce ayant toujours figuré *inter honoratos*.

Sous les Mérovingiens et les Carolingiens on ne sait presque rien sur l'administration de Paris. Les documents nous manquent et il est nécessaire de se reporter jusqu'au règne de Louis le Gros pour trouver le premier acte nous apportant une documentation historique. En 1121, Louis VI

---

1. *Dissertation sur l'origine de l'Hôtel-de-Ville*, p. 89.

fait donation aux marchands de l'eau (*mercatoribus*) d'un droit de soixante sous d'or qu'il percevait, à l'époque des vendanges, sur chaque bateau chargé de vins pénétrant dans Paris.

C'est la première fois qu'on voit apparaître cette dénomination de « mercatores » ou marchands de l'eau. Est-ce la corporation des nautes qui a survécu sous un autre nom, ou bien faut-il admettre une solution de continuité entre ces deux associations ? La question est controversée. Le Roy, Félibien, M. Le Roux de Lincy et M. Robiquet soutiennent la première hypothèse : « Au milieu des révolutions sans nombre, écrit M. Le Roux de Lincy, (1) qui ont signalé les dix premiers siècles de notre ère, il est impossible de suivre les destinées de cette compagnie ; ce qui semble certain c'est qu'elle n'a pas cessé d'exister. » L'opinion adverse a été défendue par certains auteurs. M. Lecaron se refuse à admettre (2) entre les nautes et les marchands de l'eau « une descendance directe, de paternité et de filiation ».

Malgré tout il faut bien reconnaître une similitude entre ces corporations qui bénéficient toutes deux du même monopole, de la même richesse et de la même influence sur le gouvernement des affaires de la cité. Le lien les rattachant a pu se trouver rompu un moment, sous les premiers rois de France, mais il est probable que les traditions ont été reprises et se sont continuées avec les marchands de l'eau.

---

1. *Histoire de l'Hôtel de Ville de Paris*, 1<sup>re</sup> partie, p. 106.

2. *Les origines de la municipalité parisienne*, t. I, pp. 9 et 10.



L'acte de 1121 consacre le premier privilège consenti par les Capétiens aux marchands de l'eau. Les successeurs de Louis VI ne leur ménagèrent pas non plus les faveurs et leur accordèrent de précieux avantages qui contribuèrent au développement et à la prospérité de la corporation.

En 1141, les ports de la Seine en usage ne répondant plus aux nécessités du trafic, Louis VII concéda la Grève aux marchands de l'eau, moyennant le paiement d'une somme de soixante-dix livres, pour y installer un port. Cette cession était évidemment faite dans des conditions favorables, car le prix payé ne correspondait pas aux avantages que le commerce par eau allait en retirer.

Quelques années plus tard, en 1170, la confrérie des marchands vint demander à Louis VII confirmation des droits qu'elle possédait depuis de longues années : « Cives nostri parisienses qui mercatores sunt per aquam nos adierunt rogantes ut consuetudines suas quas tempore patris nostri Ludovici regis habuerant eis concederemus et confirmaremus ; consuetudines eorum tales sunt ab antiquo (1). »

Sur cette prière, Louis le Jeune octroya aux Parisiens une charte énumérant les privilèges de la corporation et sanctionnant le monopole dont elle était investie : « nemini licet aliquam mercatoriam parisiis per aquam adducere, vel reducere a ponte Medunte usque ad pontes parisienses, nisi ille sit parisiensis aquæ mercator, vel nisi

---

1. *Ordonnances des rois de France*, t. II, p. 432.

aliquem parisiensem aquæ mercatorem socium in ipsa mercatoria habuerit. »

C'est bien là le caractère d'un monopole. Aucune marchandise ne pouvait circuler entre le pont de Mantes et les ponts de Paris si elle n'était conduite par un marchand de l'eau. Dans le cas où le propriétaire du bateau était étranger il était tenu de s'associer avec un membre de la Hanse. Cette association était fort onéreuse pour l'étranger qui devait abandonner à son compagnon la moitié des bénéfices. Une seule exception était faite en faveur des marchands de Rouen qui toutefois ne pouvaient dépasser le ruisseau d'Aupec.

La royauté ne se montra pas entièrement désintéressée en reconnaissant le droit à ces privilèges, car la violation des règles édictées par l'ordonnance entraînait la confiscation de la marchandise dont la moitié était abandonnée au roi et l'autre moitié à la corporation.

Une autre prérogative importante reconnue aux marchands de l'eau consistait dans le droit de justice sur tous les gens qu'ils employaient. Ce droit cependant ne pouvait être exercé en cas de flagrant délit.

C'est là probablement l'origine de la juridiction du Parloir aux bourgeois qui s'étendait sur tous les membres de la corporation et connaissait des infractions commises aux règles de la Marchandise.

Philippe Auguste, comme ses prédécesseurs, montra une grande bienveillance à l'égard de la Hanse parisienne dont il étendit les privilèges. C'est sous son règne que fut exécuté le premier pavage et que fut construite une enceinte de la ville. Antérieurement deux enceintes avaient été

édifiées. La première remonte à l'époque gallo-romaine ; elle fut élevée à la hâte pour défendre la cité contre les invasions des Francs. Des vestiges en ont été découverts lors des travaux entrepris au mois de décembre 1897, rue Chanoinesse (1). La seconde, dont l'existence est contestée, daterait probablement des premiers Capétiens. L'archet Saint-Merri aurait été sur la rive droite une porte de ce mur fortifié.

En 1192, la charte de Senlis donna des garanties plus fortes aux marchands de l'eau en édictant de nouvelles règles mettant les étrangers dans l'impossibilité de se soustraire à la compagnie française et d'éluder les prescriptions de l'association formulées par l'ordonnance de 1170. Personne, y est-il dit, amenant du vin à Paris ne peut le décharger à terre pour le vendre s'il n'est marchand domicilié dans la ville.

Le monopole de la corporation fut défendu énergiquement par Philippe Auguste qui ne permit pas aux seigneurs féodaux d'y porter atteinte. Pierre, comte de Tonnerre et d'Auxerre, pour protéger le commerce de sa ville, défendit aux Parisiens d'amener les sels qu'ils tiraient de la Normandie et de les débarquer à Auxerre. Le roi prenant fait et cause pour la confrérie, signifia au comte qu'il considérait comme une injure personnelle l'injure adressée à ses protégés. Le comte d'Auxerre ne résista pas. Par lettres scellées, en l'an 1200, il rapporta son interdiction et fit amende honorable au roi. C'est l'alliance étroite de la

---

1. *Procès-verbaux de la commission municipale du Vieux Paris*, année 1898, p. 6.

royauté et de la bourgeoisie qui s'affirme et se poursuit jusqu'au jour où Etienne Marcel, devançant son siècle, éleva la souveraineté du peuple et l'indépendance du tiers état en face du pouvoir absolu.

Avant de partir pour la Terre sainte avec Richard Cœur de Lion, roi d'Angleterre, Philippe Auguste constitua, en 1190, un conseil composé de six bourgeois notables chargés d'assister le prévot royal dans l'administration de Paris. C'est cette disposition qui permit à certains auteurs, comme nous l'avons rappelé, de faire remonter à ce prince l'organisation municipale.

Les concessions faites à la Hanse parisienne se continuèrent pendant tout ce règne. Après la mort de Simon de Poissy qui détenait la ferme des criages dans Paris, Philippe Auguste étendit encore sa protection sur les marchands de l'eau en leur faisant, en 1220, concession de ce droit. Il y joignit même une terre dépendant de la ferme. Comme prix de cette nouvelle faveur, la corporation devait payer au trésor royal la somme annuelle de trois cent vingt livres. Cette même ordonnance concéda en outre à la confrérie les poids et les mesures ainsi que la basse justice : *alia autem parva justitia erit mercatorum*. Le droit de justice, accordé, en 1170, sur les *famuli* ou subordonnés des marchands, était donc confirmé et étendu.

Progressivement les institutions municipales se complétaient, pour en arriver enfin à la forme définitive qu'elles ont conservée pendant tout l'ancien régime et qui disparut seulement à l'époque de la Révolution.



## CHAPITRE II

### LE PRÉVOT DE PARIS

Lorsque le comté de Paris fut réuni à la couronne, Hugues Capet institua la prévôté de Paris. Le premier prévôt en titre fut Etienne, « homme de mauvais conseil » (1). Parmi ses successeurs on trouve Anselme de Garlande en 1192, Hugues de Meulant en 1196, Thomas en 1200, Philippe Hamelin. Suppléant le roi dans les attributions judiciaires, les prévôts, qui siégeaient au Châtelet, étaient chargés, dit Félibien, « de l'intendance des armes et des finances, avec l'administration de la justice, tant civile que criminelle, dans l'étendue de leur juridiction ».

Cette charge très importante fut à l'origine confiée au plus digne ; elle fut ensuite affermée au plus offrant, quelquefois même, lorsque la fortune d'un seul n'était pas suffisante, une véritable association s'établissait. Ainsi, en 1245, la prévôté reçut deux titulaires : Guernes de Verberie et Gautier Le Maistre. En 1251, elle appartint à Henri d'Yerres et à Eudes Le Roux (2).

---

1. Félibien, t. I, liv. III, p. 133.

2. Delamare. *Traité de la police*, t. I, liv. I, tit. VIII, chap. II p. 120.

La prévôté étant tombée dans des mains indignes, Saint Louis supprima la vénalité de la charge. Les abus qui s'étaient produits étaient tels que Joinville disait (1) : « Quand ils l'avoient achetée, si deportoient leurs parens et leurs enfans en assés de mauvois cas et de grans oultraiges qu'ils faisoient au menu peuple et à ceux qui se osoient revenchier. Pour ceste raison estoit le menu peuple trop defoulé. Et ne pouvoit l'en avoir droit des riches hommes pour les grans dons que ils faisoient au prévost. » L'arbitraire, la prévarication, éloignaient les plaideurs du tribunal du prévôt. Certains même abandonnaient les terres royales pour se réfugier sur d'autres seigneuries. Saint Louis ému par ces scandales, résolut d'y mettre fin. En 1254, il nomma Etienne Boileau, qui rétablit l'ordre, coordonna et fit rédiger les coutumes et règlements des métiers, assura l'exécution d'une justice intègre et rendit à la prévôté de Paris son ancien lustre.

---

1. *Grandes chroniques.*

## CHAPITRE III

### LE PARLOIR AUX BOURGEOIS

Paris, pendant toute la durée du mouvement communal qui s'est produit en France, au xii<sup>e</sup> siècle, s'était tenu à l'écart. Les franchises municipales octroyées successivement aboutirent, sans secousses violentes, par le fait d'une lente évolution, à la constitution d'une municipalité régulièrement établie. La royauté avait d'ailleurs tout intérêt à témoigner sa bienveillance à la corporation, car le trésor du roi s'enrichissait d'une partie des confiscations. La protection royale servit aussi de prétexte aux rois pour demander, en maintes circonstances, des subsides aux représentants des marchands parisiens.

La municipalité de Paris, en outre du droit d'administration, jouissait du pouvoir judiciaire qu'elle exerçait au Parloir aux bourgeois. Ce tribunal connaissait de toutes les questions relatives « à la navigation et aux privilèges de la Ville » ; il était aussi compétent « pour tout ce qui regardait la coutume de Paris ». En cette dernière matière toutefois il n'était le plus souvent saisi qu'en qualité d'arbitre. Quelquefois aussi le prévôt de Paris prenait l'avis du Parloir au sujet de questions « importantes et embarrassées ». La formule employée en pareil cas était : « Fut

lue au parloir, à la requête du prévôt de Paris, une cédule, de laquelle la teneur est telle (1) ».

L'appel des jugements du Parloir était porté au Parlement, avec recours devant le roi lui-même.

Le tribunal était présidé par le prévôt des marchands, assisté des échevins et des conseillers.

Au <sup>xiii</sup><sup>e</sup> siècle, le Parloir aux bourgeois était installé dans une maison sise à proximité du Châtelet et de l'église Saint-Leufroi. Plus tard, en 1357, il fut transféré dans la Maison aux piliers, située place de Grève, maison qu'Etienne Marcel acheta à Jean d'Auxerre, receveur des gabelles de la prévôté de Paris, moyennant la somme de 2.880 livres parisis.

#### § 1. — LE PRÉVÔT DES MARCHANDS

Présidant le Parloir aux bourgeois, le prévôt des marchands « avait entre les mains, avec l'administration des revenus de la Ville, qui depuis le <sup>xii</sup><sup>e</sup> siècle devinrent toujours de plus en plus considérables, celle des principales denrées nécessaires à la vie, la propriété des remparts et des portes, l'inspection des rues, des quais, des ponts, des eaux et des fontaines, de tout ce qui assure le repos et la prospérité d'une grande capitale. Le prévôt des marchands avait encore la perception de la taille, des octrois et autres impôts passagers ; enfin depuis le <sup>xvi</sup><sup>e</sup> siècle il prenait part à l'administration des hôpitaux et hospices, et le soula-

---

1. Le Roy. *Dissertation sur l'origine de l'Hôtel de Ville*, p. 65.

gement des pauvres était confié à sa surveillance immédiate » (1).

Le premier acte où il est fait allusion au prévôt des marchands est une ordonnance édictée sous la prévôté d'Etienne Boileau, prévôt de Paris, en 1258 (2). Cette dénomination n'était pas encore, à cette époque, fixée très nettement car, dans le *Livre des métiers* et dans les *Olim*, rédigés tous les deux entre les années 1258 et 1300, le prévôt des marchands est indifféremment désigné sous les noms de prévôt des marchands, prévôt de la confrérie aux marchands, prévôt des marchands de l'eau, et même maître des échevins de Paris. dans un arrêt du Parlement datant de 1273.

Une transaction intervenue en 1263 entre les confrères de Notre-Dame et ceux de la Marchandise mentionne le nom d'Evreux de Valenciennes « Evroinus de Vallencenis prepositus mercatorum ». C'est le document le plus ancien qui nous révèle le nom d'un prévôt des marchands. Est-ce le premier bourgeois qui assumait l'honneur de cette charge ? Evidemment non, puisque nous sommes certains qu'en 1258 la fonction existait déjà. Comment fut instituée la prévôté des marchands ? Aucune preuve ne vient à l'appui des thèses qui ont été soutenues et c'est encore à des conjectures qu'on se trouve réduit.

---

1. Le Roux de Lincy. *Histoire de l'Hôtel-de-Ville de Paris*, 1<sup>re</sup> partie p. 152.

2. Lecaron *Les origines de la municipalité parisienne*, t. 1, p. 36.

## § 2. — LES ÉCHEVINS

Immédiatement après le prévôt des marchands venaient les échevins, au nombre de quatre. Les noms des plus anciens qui nous sont parvenus nous sont révélés par l'acte de 1263. Ce sont : Jean Barbette, Henri des Nefs, Nicolas Le Flamand et Adam Bourdon.

Assesseurs du prévôt au tribunal du Parloir, les échevins collaboraient à tous les actes de la vie municipale de Paris. Il est même probable que chacun d'eux était placé à la tête de chaque grande branche de l'administration parisienne dont il était responsable devant le prévôt et devant le conseil de Ville. Les échevins pouvaient aussi être appelés à suppléer le prévôt des marchands.

Au XIII<sup>e</sup> siècle la dénomination servant à les qualifier n'était pas déterminée d'une façon précise, car on les appelle indistinctement : jurés de la Marchandise, échevins, et jurés de la confrérie des marchands de Paris.

## § 3. — LES CONSEILLERS DE VILLE

Les prévôts des marchands avaient pris l'habitude, en maintes circonstances importantes, de s'entourer des conseils des principaux bourgeois. Appelés au Parloir, ceux-ci participaient à l'exercice de la justice et signaient les jugements rendus par le tribunal. A l'origine cette assistance n'était pas réglementée ; livrée d'abord à l'arbitraire des prévôts, sanctionnée ensuite par la coutume, elle devint régulière en 1296. « Derechief i fut accordé que l'en eslira



XXIII preudoumes de Paris, qui seront tenus à venir au Parloier au mandement du prevost et des eschevins, qui conseilleront les bones gens et irunt aveques le prevost et les eschevins, devant les mestres lou roi, ou alleurs, à Paris ou hors, por le profit de la ville, au couz de la ville. Ne les XXIII preudesoumes ne le porront refuser par le serement que ils ont à la Marcheandise se ils n'ont loyal essoinne (1). »

Par qui ces vingt-quatre conseillers étaient-ils nommés ? Probablement par le Parloir. Toutefois nous ne savons rien à ce sujet. Les formes de l'élection du prévôt et des échevins, à la fin du <sup>xiii</sup><sup>e</sup> siècle, ne nous sont d'ailleurs pas davantage révélées. Le même procès-verbal nous dit simplement : « L'an de grace mil deus cenx III<sup>xx</sup> et sazo, le mercredi devant la feste de la Magdelene, mourut sire Jehan Popin prevost des Marcheanz, et fu mis en terre le jeudi ensuivant à Seint Anthoninne. Et le diemenche continuellement ensuivent fut fet prevost des Marcheanz sire Guillaume Bordon ; lequel diemenche fu le jor de la feste de la Magdeleine (2). »

D'autre part la durée des fonctions des prévôts et des échevins n'était pas fixe à cette époque. Ce n'est qu'un siècle plus tard que ces questions d'élections et de durée de mandats furent réglementées.

Il est cependant à présumer que les conseillers de Ville recevaient une indemnité, car nous voyons Alain de Lam-

---

1. Le Roux de Lincy, 2<sup>e</sup> partie, appendice II. *Livre des sentences*, p. 132.

2. Le 22 juillet, qui fut cette année-là un dimanche; le mercredi auparavant était le 18.

balle, nommé conseiller en 1295, toucher une somme s'élevant à dix livres par an (1).

#### § 4. — LE CLERC DU PARLOIR AUX BOURGEOIS

A côté de la municipalité parisienne, considérée comme centre d'administration et comme tribunal, se groupaient de nombreux auxiliaires dont le plus important était le clerc du Parloir aux bourgeois. L'un des plus anciennement connus est Raoul de Paci, qui occupa cette charge pendant quinze ans, et dont le nom est mentionné au bas d'une « sentence pour succession » du 6 juillet 1290.

Greffiers du Parloir, les clercs ne se contentaient pas de rédiger les actes et sentences et de conserver les archives, ils prenaient part aussi aux délibérations, ainsi que cela résulte d'une sentence de 1304 : « Laquele cedula leue et ouïe et entendue diligemment de sire Pizdoë prevost des Marchands..... et Raoul de Paci... i fut regardé et tesmoigné (2). »

A cette fonction le clerc du Parloir aux bourgeois joignait celle de receveur comptable et administrateur des finances de la Ville. Ce cumul subsista jusqu'en 1499, époque à laquelle les deux charges reçurent des titulaires distincts.

Les clercs du Parloir étaient nommés par le prévôt des

---

1. Le Roux de Lincy, *Histoire de l'Hôtel de Ville de Paris*, 1<sup>re</sup> partie, p. 176.

2. Le Roux de Lincy, *Histoire de l'Hôtel de Ville de Paris*, 1<sup>re</sup> partie, pp. 178 et 179.

marchands et par les échevins. C'est grâce à eux que, par la rédaction fidèle et régulière de tous les actes du Parloir, la coutume de Paris sortit de la tradition orale et put nous être transmise avec la précision et la netteté que nous lui connaissons.

### § 5. — LE PROCUREUR DU ROI ET LE PROCUREUR DE LA VILLE

Immédiatement après le clerc du Parloir aux bourgeois prenait rang dans la hiérarchie municipale le procureur du roi qui, tout d'abord, s'appela clerc le roi. Dans une sentence du 16 avril 1296 Guillaume de Montmor y est désigné sous cette dénomination (1). Représentant le roi, le procureur était chargé de veiller à l'attribution au trésor royal de la part lui revenant dans les confiscations.

Au commencement du xv<sup>e</sup> siècle apparut un autre magistrat, le « procureur pour la Marchandise et pour la ville de Paris » qui était le gardien des anciens usages et des privilèges de la municipalité. Cette charge était souvent confiée à deux officiers qui en assumaient la responsabilité.

En 1536 les fonctions de procureur du roi et de procureur de la Ville furent réunies en une seule et même charge (2).

---

1. Le Roux de Lincy. *Histoire de l'Hôtel de Ville de Paris*, 1<sup>re</sup> partie, p. 185.

2. Le Roux de Lincy. *Histoire de l'Hôtel de Ville de Paris*, 1<sup>re</sup> partie, p. 187.

## § 6. — SERGENTS DU PARLOIR AUX BOURGEOIS

Parmi les auxiliaires du Parloir aux bourgeois les sergents étaient les agents d'exécution de la municipalité parisienne. Une sentence du 31 mars 1268, rendue contre Jean Marcel, de Compiègne, au sujet de la confiscation d'une navée de bûches porte le nom de Robert le Cou-tier (1). L'office qu'il occupait lui imposait le devoir d'assurer le recouvrement de toutes les créances de la Marchandise et d'en opérer le versement entre les mains du clerc du Parloir. Il devait en outre assister aux audiences dont il assurait la police et surveiller la navigation. Les émoluments qu'il recevait étaient fixés à dix livres par an.

A la fin du <sup>xiii</sup><sup>e</sup> siècle les sergents étaient au nombre de cinq. L'un d'entre eux était spécialement chargé de surveiller le port de Grève et d'y maintenir le bon ordre. Deux autres, les « serjans de la marchandise de l'eau » avaient pour mission, aux termes d'une lettre de provision de 1304 (2), de saisir toutes les marchandises passant entre le pont de Mantes et le pont de Paris qui avaient été introduites en fraude des règlements. Les bateliers devaient être assignés à comparaître à jour fixe devant le prévôt et les échevins. Les sergents se rendaient également à l'audience et exposaient les motifs de la confiscation.

Le développement du commerce nécessita dans la suite l'augmentation du nombre des sergents. Ainsi, à la fin du

---

1. Le Roy. *Recueil de pièces justificatives*, p. 101.

2. Le Roy. *Recueil de pièces justificatives*, p. 112.

xiv<sup>e</sup> siècle, lorsque Charles VI abolit les libertés et les privilèges de la municipalité parisienne, les sergents étaient au nombre de six. L'ordonnance de 1415 qui rétablit les franchises municipales les porta à dix : quatre sergents de la Marchandise et six sergents du Parloir aux bourgeois.

§ 7. — OFFICIERS SUBALTERNES  
DU PARLOIR AUX BOURGEOIS

De nombreux agents subalternes dépendaient du Parloir aux bourgeois. Les travaux entrepris par la municipalité étaient placés sous la surveillance des maîtres des œuvres de maçonnerie, de charpente, de pavage, de plomberie, « qui tous ajoutaient à leur titre celui de juré, parce qu'ils prêtaient le serment de prendre les intérêts de la Ville, et d'être toujours de bonne foi dans les expertises qu'ils feraient » (1).

Les objets de première nécessité, le vin, le blé, le sel, le charbon, le bois, étaient contrôlés par des mesureurs et des jaugeurs. Les crieurs jurés servaient d'intermédiaires entre les marchands et les acheteurs. Ils étaient placés sous l'autorité de six maîtres crieurs qui recevaient vingt-quatre sols par an. Annonçant en outre les décès par la ville, les crieurs accaparèrent peu à peu le règlement des funérailles.

Nous citerons enfin pour compléter cette énumération, les courtiers, les taverniers, les avaleurs de nefs aux-

---

1. Le Roux de Lincy. *Histoire de l'Hôtel de Ville de Paris*, 1<sup>re</sup> partie, p. 212.

quels était confiée la conduite des bateaux, les porteurs de sel ou Henouarts, les porteurs de blé, de vin, de charbon, de bois qui, moyennant salaire, déchargeaient les bateaux et portaient la marchandise dans les différents quartiers de la ville.

§ 8. — QUARTINIERS. — CINQUANTENIERS. — DIXAINIERS.

Quelle est l'origine des quartiniers (1) ? Aucun document ne nous l'apprend. M. Le Roux de Lincy (2) pense que l'institution remonte au xii<sup>e</sup> siècle, à l'époque où Paris était divisé en quatre quartiers. M. Georges Picot (3) semble se ranger également à cet avis.

Placés à la tête d'un quartier, les quartiniers furent d'abord au nombre de quatre. L'accroissement de la ville amena comme conséquence leur augmentation. Au nombre de huit sous Philippe Auguste, ils furent portés à seize sous Charles VI, chiffre qui ne fut jamais dépassé.

La lourde responsabilité incombant au prévôt des marchands lui faisait un devoir de se tenir en contact constant avec les bourgeois de Paris. Les quartiniers lui permettaient d'assurer des rapports directs avec la population qu'ils avaient mission d'assembler pour lui communiquer les ordres de la municipalité parisienne. Au début, chefs à la fois civils et militaires, ils commandaient la mi-

---

1. Ou quarteniers.

2. *Histoire de l'Hôtel de Ville de Paris*, 1<sup>re</sup> partie, p. 193.

3. *Mémoires de la Société de l'histoire de Paris*, année 1875, t. 1, p. 135.

lice bourgeoise et remplissaient un service de police. Assurant le bon ordre dans leurs quartiers, ils eurent à certains moments, en cas de troubles ou de calamités publiques, le droit de faire des perquisitions pour s'assurer des armes ou des provisions possédées par chaque bourgeois. Ils dirigeaient le service d'incendie et devaient avoir à l'entrée de leur maison vingt-quatre seaux et des crocs en fer (1).

Cette organisation mettait à la disposition de la prévôté les forces vives de la bourgeoisie ; elle fut d'un appui précieux à Etienne Marcel et constitua entre ses mains l'armée révolutionnaire.

Sous Charles VI, lorsque sombrèrent les libertés municipales, l'institution des quartiniers fut entraînée à leur suite. « Nous deffendons que doresenavant, il n'ait en nostre dicte ville, aucuns quarteniers, cinquanteniers ou dixainiers establis pour la deffense de la ville ne autrement (2). »

Comment les quartiniers étaient-ils nommés ? Par les cinquanteniers, les dizainiers et quelques notables réunis en assemblée de quartier. Dans la suite les charges furent transmises par droit de survivance, puis devinrent vénales au commencement du xvii<sup>e</sup> siècle.

Au xviii<sup>e</sup> siècle les quartiniers formaient une compagnie présidée par leur doyen.

Dans la seconde moitié du xvi<sup>e</sup> siècle ils furent remplacés à la tête de la milice par des colonels. Les quartiniers

---

1. Delamare. *Traité de la police*, liv. VI, tit. V, p. 155.

2. Le Roy. *Recueil de pièces justificatives*, p. 120. — Feli-Bien. *Preuves*, 1<sup>re</sup> partie, p. 519.



conservèrent seulement leurs attributions de police, en se réservant toutefois un rôle de surveillance sur la milice, rôle qui fut considérable.

Les privilèges attachés à cette charge avaient leur importance. Prenant part à l'élection du prévôt des marchands, comme nous le verrons en examinant l'ordonnance de 1450, les quartiniers bénéficièrent, sous Charles VIII, d'une exemption d'impôts. L'influence qu'ils exerçaient dans les élections les détermina de bonne heure à briguer l'échevinage. L'usage établi devint la règle et le corps des échevins dut, au xvi<sup>e</sup> siècle, comprendre un quartinier qui, avant d'accepter ses nouvelles fonctions, se démettait de sa charge. Les quartiniers assistaient enfin à toutes les assemblées et cérémonies de l'Hôtel de Ville où ils figuraient selon leur rang de préséance.

Comme leurs chefs les quartiniers, les cinquanteniers et les dizainiers eurent tout d'abord des attributions civiles et militaires. Les premiers commandaient à cinquante hommes ; les seconds à dix hommes de la milice bourgeoise. Chaque quartier eut primitivement deux cinquanteniers et huit dizainiers. Ce nombre fut porté à quatre et à seize dans le cours du xvii<sup>e</sup> siècle. Lorsqu'ils perdirent leur rôle militaire, ils furent remplacés par des capitaines et des lieutenants. Chargés sous l'autorité des quartiniers de transmettre et d'exécuter les ordres du prévôt des marchands, les cinquanteniers et les dizainiers avaient pour mission de dresser la liste des habitants du quartier, de garder et de tendre les chaînes des rues de Paris. Ils coopéraient également au service d'incendie et délivraient les certificats de moralité à ceux qui voulaient obtenir des

lettres de bourgeoisie. Participant à la désignation des électeurs municipaux ils étaient exempts des charges de ville et figuraient dans les cérémonies de l'Hôtel de Ville.

## CHAPITRE IV

ÉTIENNE MARCEL

A la mort du premier Valois, la France venait de connaître la honte de Crécy qui porta un si rude coup à la noblesse. Le pillage, l'incendie, le meurtre, l'invasion étrangère, la peste noire ajoutèrent leurs calamités aux souffrances du peuple. L'altération des monnaies entravait les transactions et ruinait le commerce. Au lieu de réparer les pertes de ce règne, Jean II aggrava les malheurs que supportait le pays. Occupé uniquement de ses plaisirs, mal entouré, mal conseillé, il inaugura son règne par un meurtre inutile, celui du comte d'Eu, connétable de France. Pour satisfaire à ses goûts de dépense et de faste, le trésor royal étant vide, il convoqua les Etats Généraux en 1350. Trompé dans son attente, le roi dut les dissoudre sans avoir obtenu les subsides qu'il convoitait. La résistance aux exigences royales commençait à se faire jour et les représentants de la nation allaient oser mettre en question la puissance des rois.

Les modifications, sans cesse renouvelées, apportées au cours des monnaies n'avaient procuré que des ressources passagères. Pour faire face à l'ennemi qui venait de débar-

quer à nouveau en France des subsides étaient nécessaires. Jean II convoqua les Etats Généraux en 1355. Les députés des bonnes villes, plus nombreux que ceux de la noblesse et du clergé, avaient à leur tête Etienne Marcel, prévôt des marchands. En leur nom il répondit à la demande d'aide formulée par Pierre de la Forêt, chancelier de France. Les Etats accordèrent au roi la somme nécessaire à l'entretien de 30.000 hommes d'armes pendant une année. L'impôt destiné à pourvoir à cette dépense consistait en une gabelle sur le sel et une taxe de huit deniers par livre sur les choses vendues. Ce sacrifice était consenti à certaines conditions auxquelles le roi se soumit en élaborant tout un plan de réformes. La perception de l'impôt devant lequel tous étaient égaux, même la maison royale, devait être surveillée par une commission de neuf membres, choisie dans l'assemblée. Le droit de prise qui consistait dans la réquisition, sans indemnité, de tous les objets nécessaires à la famille royale dans ses voyages, était aboli. Il était même stipulé, au cas où les officiers du roi voudraient faire revivre les prises arbitraires et odieuses, que le droit à la résistance par la force était légitime. La royauté s'engageait en outre à ne plus altérer les monnaies et à laisser toutes juridictions aux juges ordinaires.

L'assemblée, malgré ces garanties, ne considéra pas sa mission comme terminée ; elle voulait se survivre à elle-même en se réunissant au mois de mars suivant pour vérifier les comptes. C'était là une tendance timide, d'abord vers la périodicité, ensuite vers la permanence des Etats Généraux. Cette révolution pacifique, marquée par l'em-

preinte des conceptions réformatrices d'Etienne Marcel, si elle avait pu être durable, aurait abouti, en plein moyen âge, à l'établissement d'une sorte de régime parlementaire où se retrouvent certaines des bases des sociétés modernes. Aussi Lally-Tollendal n'hésita pas à qualifier l'ordonnance de 1355 de « Grande Charte des Français (1) ».

Après la défaite de Poitiers et la capture de Jean II avec son plus jeune fils Philippe, le duc de Normandie, qui s'était enfui, revint à Paris. Etienne Marcel, auquel la lourde charge de prévôt des marchands créait en la circonstance des devoirs et des responsabilités, mit Paris en état de défense et réorganisa solidement la milice bourgeoise. Le duc de Normandie prit le titre de *fils aîné et de lieutenant du roi de France*.

Sans troupes, sans argent, sans conseil, il convoqua le 15 octobre les Etats Généraux, suprême ressource des mauvais jours. Huit cents députés se réunirent dont quatre cents au moins pour le tiers état. A la tête de la noblesse se trouvait le duc d'Orléans, frère du roi. Le clergé était représenté par Jean de Craon, archevêque de Reims, et le tiers état par Etienne Marcel. Après avoir écouté la harangue du chancelier, Pierre de la Forêt, sur la situation du royaume, les Etats s'assemblèrent aux Cordeliers et nommèrent une commission de quatre-vingts membres, chargée d'élaborer les réformes. Ayant écarté de ses délibérations les envoyés du duc, la commission proposa la mise en accusation de sept officiers du royaume

---

1. Histoire générale de Paris. Perrens, *Etienne Marcel*, p. 52.

que le peuple rendait responsables de la dilapidation des finances et des malheurs de la France. Elle demanda la mise en liberté du roi de Navarre que Jean II avait fait enfermer au château d'Arleux et exigea, en raison de l'inexpérience du dauphin, la mise en tutelle du duc de Normandie auprès duquel devait être placé un conseil composé de quatre prélats, douze nobles et douze bourgeois. A ces conditions les Etats accordaient des subsides pour l'entretien de 30.000 hommes d'armes.

Charles, effrayé par ces exigences, voulut temporiser. Il demanda l'ajournement de l'assemblée auquel Etienne Marcel, par esprit de conciliation, ne s'opposa pas. Son arrière pensée était de se passer d'elle. Après avoir vainement supplié le prévôt et les échevins de lui donner des subsides; il eut recours au détestable procédé de l'altération des monnaies. Mais l'orage grossissait ; Robert Le Coq, évêque de Laon, l'allié de Marcel, après avoir proposé aux députés de prendre copie des remontrances pour les communiquer à leurs mandants, venait de prononcer une harangue enflammée où il justifiait la mise en accusation des officiers royaux, en alléguant que déjà l'on avait vu déposer des rois de France.

Le dauphin s'enfuit à Metz, le 5 décembre 1356, auprès de son oncle maternel, l'empereur Charles IV, laissant la régence à son frère, le duc d'Anjou.

Marcel défendit aux Parisiens d'accepter la nouvelle monnaie et, sur ses instances, le duc d'Anjou suspendit l'effet de l'ordonnance qui en prescrivait la fabrication.

Le 14 janvier 1357, le dauphin fit sa rentrée solennelle à Paris. Le prévôt des marchands, accompagné du corps

municipal et d'une foule de bourgeois, alla à sa rencontre.

Mandé quelques jours plus tard par le duc de Normandie, Etienne Marcel, qui redoutait d'être arrêté, vint au rendez-vous avec une escorte nombreuse. Sommé de laisser libre cours à la nouvelle monnaie, il s'y refusa énergiquement. Marcel répondit aux menaces royales par la grève des métiers et l'appel sous les armes des Parisiens. Le dauphin effrayé s'humilia et prit l'engagement de réunir les Etats Généraux le 5 février suivant.

Fidèles à la ligne de conduite qu'ils s'étaient tracée en 1356, les Etats, où figuraient peu de représentants de la noblesse, maintinrent toutes leurs exigences. Le nombre des officiers de la couronne déclarés suspects était toutefois porté à vingt deux. Tous les fonctionnaires du royaume étaient provisoirement suspendus, jusqu'après enquête sur leur gestion. Enfin le conseil de tutelle réorganisé comprenait trente-quatre membres : onze prélats, six nobles et dix-sept bourgeois. Sous ces conditions les subsides pour une armée de 30.000 hommes étaient accordés.

Le duc de Normandie se soumit sans résistance et il consacra, dans une ordonnance du mois de mars 1357, l'œuvre des réformes que les bourgeois de Paris, avec Etienne Marcel et Robert Le Coq, lui avaient imposée. Mesures politiques, administratives, financières, judiciaires et militaires y sont énumérées. C'est une rénovation complète du royaume, dans un sens démocratique, à laquelle aboutit la Grande Ordonnance. Plus osés qu'en 1356, les Etats entrent fermement dans la voie de la périodicité de leurs sessions. Devant se réunir le lendemain de la Quasi-



modo, ils affirment leur droit de se rassembler à Paris, ou ailleurs, s'ils le jugent à propos, deux fois, ou même plus s'il est nécessaire, depuis le lendemain de la Quasimodo prochaine jusqu'au 1<sup>er</sup> mars suivant pour délibérer sur le fait de la guerre, sur l'aide et sur le *gouvernement du royaume*. (Art. 5.)

Les députés sont inviolables et placés sous la sauvegarde du roi et du dauphin. (Art. 52.) Les impôts sont levés et distribués par des députés élus par les trois Etats. (Art. 2.) L'égalité de tous devant la loi est proclamée. Les juges doivent rendre bonne et brève justice. (Art. 7.) Les lettres de rémission sont proscrites. (Art. 6.) La richesse ne peut plus assurer une garantie d'impunité (art. 9) et chacun doit être laissé à ses juges naturels (art. 8). Les procès doivent être jugés suivant le rôle (art. 10); la vénalité des offices est supprimée. L'abolition des prises est maintenue et les mutations de monnaies ne peuvent plus être renouvelées. Enfin il ne peut être conclu de trêve avec les ennemis que par le conseil des gens des trois Etats. (Art. 39.)

Telles sont les grandes lignes de l'ordonnance de 1357. Les opprimés sont soustraits à l'arbitraire et les grands principes des peuples libres y sont inscrits à chaque article. C'est une étape glorieuse vers la révolution de 1789. Malheureusement le peuple grossier du moyen âge n'était pas mûr pour la liberté qu'il ne comprenait pas ; il ne suivit pas ses inspireurs et la perfidie du dauphin anéantit l'émancipation d'un jour.

Une trêve signée avec les Anglais, à la fin de mars, enhardit le duc de Normandie et l'incita à secouer le joug

de cet audacieux prévôt des marchands qui entendait mettre la volonté du peuple au-dessus du pouvoir royal. Jean II annonça la trêve, fit défense de payer l'impôt et déclara que la réunion des Etats Généraux ne devait pas avoir lieu. Marcel provoqua une émeute et arracha au dauphin le désaveu public des lettres du roi.

Les Etats se réunirent le 30 avril 1357. Voyant le prévôt des marchands abandonné par les provinces, le conseil des trente-quatre désorganisé, Charles rétablit dans leurs emplois les officiers royaux suspendus et chercha à battre monnaie par la vente des charges. Un voyage à travers les bonnes villes ayant déçu ses espérances, il se résigna à faire appel à Etienne Marcel. Les Etats furent convoqués le 7 novembre et, afin de bien marquer la dépendance de la royauté, les lettres de convocation furent revêtues du sceau du prévôt des marchands. Ils obtinrent la mise en liberté du roi de Navarre qui revint à Paris, acclamé par une foule enthousiaste. Le lendemain, dans une interminable harangue qu'il prononça au Pré-aux-Clercs, devant plus de dix mille écoliers et bourgeois, le Navarrais rendit le peuple de Paris juge des injustices et des outrages dont il avait été victime. Marcel, en suivant cette politique, voulait tenir le dauphin en échec et peser sur ses déterminations ; il servit ainsi la cause populaire et nullement celle de Charles le Mauvais dont il ne voulait faire qu'un instrument entre ses mains. Par la réconciliation du roi et du duc, il fit œuvre de patriotisme en cherchant à détacher le Navarrais de l'alliance anglaise. Autorisé, à la suite d'un accord peu sincère de la part du dauphin, à rentrer en possession de ses fiefs, le roi de

Navarre quitta Paris pour visiter les villes qui lui étaient dévouées.

Le duc de Normandie, au lieu de se préoccuper de débarrasser le pays des bandes de brigands et de chercher à lutter contre l'Anglais, ne voyait d'ennemis qu'à l'intérieur de sa capitale. La lutte contre la bourgeoisie allait reprendre plus vive et plus ardente. Etienne Marcel, pour faire le dénombrement des forces populaires, fit prendre à ses partisans un signe de ralliement : le chaperon aux couleurs de la ville de Paris, mi-partie rouge mi-partie *pers* (1). Une alliance plus étroite des amis du prévôt se forma sous l'invocation de Notre-Dame. Cherchant par un acte hypocrite de démagogie à gagner la confiance qui le fuyait, le dauphin harangua, aux Halles, le menu peuple. Il osa déclarer que « depuis que les trois Etats avoient eu le gouvernement il n'en avoit ni denier ni maille ».

Sous le coup de ces accusations, Marcel convoqua les Parisiens, le lendemain 12 janvier, à Saint Jacques de l'Hôpital. Charles s'y rendit mais dut bientôt se retirer devant les menaces de l'assistance. L'échevin Toussac prit la parole et n'eut pas de peine à convaincre l'auditoire des mensonges de la royauté. La journée se termina par un triomphe pour le prévôt des marchands. Toute conciliation était devenue impossible, la guerre était ouvertement déclarée et les passions surexcitées étaient à la merci du moindre incident. Cet incident d'ailleurs allait bientôt naître ; ce fut l'exécution, sur l'ordre du dauphin, de Perrin Marc, « valet d'un changeur » qui, pour se

---

1. Bleu foncé.

venger, tua Jean Baillet, trésorier intime du duc. Ce trésorier avait voulu restaurer le droit de prise en s'emparant, sans les payer, de deux chevaux appartenant au changeur. Réfugié dans l'église Saint-Merri, Perrin Marc fut arraché de son asile par Robert de Clermont, maréchal de Normandie, et conduit au gibet après avoir été mutilé. L'évêque de Paris excommunia le maréchal pour violation du droit d'asile et exigea la restitution du cadavre de Perrin Marc, à qui le prévôt et les Parisiens firent des funérailles solennelles, pendant que le dauphin suivait le corps de son trésorier.

Une nouvelle session des Etats Généraux eut lieu le 11 février 1358. Après avoir donné au lieutenant du roi de France le titre de régent du royaume, ils votèrent pour la guerre de nouveaux subsides, auxquels le clergé devait participer pour un dixième de son revenu pendant un an. La contribution de la noblesse ne fut pas indiquée, les Etats n'ignorant pas les intentions qui l'animaient.

La misère grandissante exaspérait le peuple contre ces conseillers insolents qui entouraient le régent. L'attitude du maréchal de Normandie et les sourdes menaces contre la vie du prévôt n'avaient fait qu'accroître la fureur.

Dans une assemblée tenue à Saint-Eloi, le 22 février 1358, la mort de Jean de Conflans, maréchal de Champagne et de Robert de Clermont, maréchal de Normandie, fut résolue. Suivi de l'armée des métiers, Etienne Marcel se dirigea sur le Louvre. Le palais fut envahi et la foule se rua sur les appartements du dauphin. Le prévôt prit la parole et exposa la triste situation de la France. Retrouvant auprès de ses conseillers qu'il avait à ses côtés toute

son arrogance, Charles objecta que « c'était à ceux qui recevaient les profits de pourvoir à la défense du royaume ». « Sire, répondit le prévôt, ne vous ébahissez de choses que vous voyez, car il est ordonné et il convient qu'il soit fait. » Aussitôt ses compagnons se jettent sur le maréchal de Champagne qu'ils tuent sous les yeux de son maître. Le maréchal de Normandie, qui avait pu se réfugier dans une chambre voisine, fut immédiatement rejoint et massacré. Il y eut une troisième victime, Regnaud d'Acy, avocat au Parlement, tué dans la rue où il s'était enfui. Abandonné lâchement de tous ses courtisans, le dauphin implora Etienne Marcel de lui épargner la vie. Le prévôt le prit sous sa protection, lui plaçant sur la tête son chaperon rouge et bleu, tandis qu'il se couvrait lui-même du chaperon noir frangé d'or du duc de Normandie.

Ces crimes n'étaient pas le fait d'Etienne Marcel mais plutôt d'une multitude, d'abord conciliante, qui lasse de souffrir et se voyant insultée et bafouée, dans la personne de ses chefs, avait été poussée, dans un accès de révolte, aux dernières violences.

Sortant du palais, Marcel se rendit à la Maison aux piliers et, d'une fenêtre, harangua la foule massée sur la place de Grève. De longues acclamations retentirent ; puis il revint au Louvre, déclarant au dauphin que ces actes avaient été accomplis par la volonté du peuple. S'adressant aux compagnons du prévôt, le régent leur demanda d'être ses amis, les assurant de son côté de toute son amitié. Etienne Marcel envoya alors au duc de Normandie deux pièces de drap, l'une de drap rouge, l'autre de drap bleu, afin qu'il fit faire des chaperons à tous les gens de sa maison. On ne

vit plus dans les rues de Paris que les couleurs de la Ville et l'on put croire un moment que tous étaient réunis dans un même parti.

Après la journée du 22 février, Marcel s'efforça de rétablir l'accord entre le duc et le roi de Navarre, mais toutes les concessions du dauphin étaient consenties sous l'influence de la crainte. Dissimulant ses desseins avec habileté, il parut se résigner ; mais le jour de « Pâques fleuries » il s'enfuit de Paris pour se rendre à Senlis, puis ensuite à Provins où devaient se réunir les Etats de Champagne. Le prévôt des marchands y délégua deux députés, Robert de Corbie et Pierre de Rosny. Ils durent se retirer en présence de l'attitude de la noblesse qui demanda « que bonne justice fût faite de ceux qui avaient mis à mort le maréchal de Champagne ».

Poussé par ses conseillers, le régent résolut d'affamer Paris par la prise des forteresses de Montereau et de Meaux qui commandaient la Seine, l'Yonne et la Marne. Pour pourvoir aux dépenses les plus urgentes, Etienne Marcel emprunta mille moutons d'or au grand prieur de Jérusalem, et devant les menaces, compléta la défense de la capitale et fit saisir l'artillerie du Louvre que le sergent d'armes Jean de Lions devait, d'après les ordres reçus, conduire secrètement à Meaux. Il adressa au duc de Normandie, le 18 avril, une lettre très digne par laquelle il faisait une suprême tentative en faveur des idées d'apaisement, suppliant le régent de rentrer dans sa « bonne ville de Paris » (1).

---

1. Cette lettre, retrouvée à Bruges par M. Kervyn de Lettenhove, a été publiée dans le Bulletin de l'Académie royale de



Resté sourd à cet appel, Charles gagna Compiègne où devaient se réunir les Etats Généraux. Le clergé et le tiers état furent peu représentés. L'assemblée ne fut guère composée que de nobles. Elle demanda l'exclusion de Robert Le Coq (1) et rédigea contre l'allié de Marcel un acte d'accusation où s'exhalaient la haine et la passion. Malgré leur caractère aristocratique, les Etats de Compiègne subissaient l'influence des réformateurs dont les convictions avaient fini par pénétrer les partisans les plus fidèles du dauphin. S'inspirant de l'esprit de leurs devanciers ils votèrent des aides, levées sous leur contrôle, auxquelles la noblesse et le clergé devaient participer et s'opposèrent à l'altération des monnaies. L'article 11 de l'ordonnance sanctionnant les décisions des Etats porte même que « toutes les affaires seront examinées au conseil en présence de trois personnes au moins de ceux qui le composent et qu'elles seront décidées par leur avis, en présence du régent ».

Marcel, que son patriotisme poussait à ne pas diviser les forces vives de la nation, rêvait encore de conciliation. Un espoir chimérique le poursuivait : l'union de Paris, du duc de Normandie et du roi de Navarre ; union qui aurait pu ramener la paix dans le royaume, arrêter la marche des Anglais et les ravages des compagnies. Il choisit comme médiateur le recteur de l'Université ; mais le régent, se montrant intraitable, fit répondre aux Parisiens qu'il

---

Belgique, t. XX, n° 9. Le texte en a été reproduit par M. Perrens dans son ouvrage sur *Etienne Marcel*, p. 211.

1. Grandes Chroniques, t. VI, p. 107.



« leur mandoit et escripsoit bien généralement que nulle paix ne leur tiendrait jusques à tant que 12 hommes de Paris, lesquels qu'il voudrait élire, il aurait à sa volonté » (1).

Le prévôt ne pouvait accepter cette reddition à merci. Il se prépara à soutenir la lutte, s'empara du Louvre, renforça les défenses de la ville et s'efforça de lever une armée.

Une diversion inattendue allait venir en aide aux Parisiens. La Jacquerie commençait. Obligés de subir toutes les exactions, pressurés, traqués comme des fauves, soumis à toutes les tortures et à toutes les hontes, les paysans s'étaient enfin révoltés contre leurs bourreaux. Un sentiment de haine sauvage, que les souffrances trop longtemps endurées devaient excuser, était né dans ces âmes frustes contre ces nobles, contre ces vaincus de Poitiers, qui apportaient dans leurs fiefs la désolation et la ruine. Contre tant d'ignominies « la bête se releva enragée et mordit » (2).

Marcel, que l'on a accusé d'avoir fomenté la Jacquerie, en blâma les violences. Dans une lettre adressée aux bonnes villes, le 11 juillet 1358, il déclarait : « Mieuls ameriens estre mort que avoir approuvé les faits par la maniere qu'ils furent commencé par aucuns des gens du plat pais de Beauvoisis (3). »

Le meilleur moyen d'enrayer les excès des Jacques était

---

1. Froissart, livr. I, partie II, chap. LXXII.

2. Michelet, *Histoire de France*, t. III, p. 392.

3. Voir note p. 38. Perrens *Etienne Marcel*, p. 278.

précisément de les rallier à la cause du prévôt. Etienne Marcel le comprit ; il accepta leur alliance et organisa avec leur appui une expédition pour reprendre la forteresse de Meaux où se trouvait enfermée la famille du dauphin. Mais l'attaque échoua et les Parisiens furent défaits par le comte de Foix et le captal de Buch accourus au secours de la place (1). Les Jacques, découragés par la mort de leur chef, Guillaume Callo, assassiné traîtreusement par le roi de Navarre, n'opposèrent plus de résistance, et la noblesse se vengea odieusement par des représailles sanglantes de cette révolte de la souffrance et de la misère. « Si commencèrent à tuer et à découper ces méchants gens, sans pitié et sans merci ; et les pendoient par fois aux arbres où ils les trouvoient. Mesmement le roi de Navarre en mit un jour à fin plus de 3.000, assez près de Clermont en Beauvoisin (2). »

C'était un rude assaut pour la bourgeoisie. Marcel, que l'énergie du désespoir soutenait encore, appela le Navarrais, qu'il fit élire le 15 juin capitaine général des Parisiens. Il fallait à tout prix opposer une armée à celle du régent qui campait devant Paris, pillant, dévastant tout, faisant un désert du pays pour affamer la capitale. Le 11 juillet, par une tactique habile, le prévôt adressa aux bonnes villes de France et aux communes de Flandre une lettre (3) où il tentait de réveiller les idées d'indépendance et de liberté, demandant à ses « bons amis » de se « croiser contre ces

---

1. Froissart, liv. I, partie II, chap. LXVII et LXVIII.

2. Froissart, liv. I, partie II, chap. LXVI.

3. Voir note p. 33.

Sarrasins », contre ces nobles « meurtriers, robeurs et cruels ennemis de Dieu ».

Malheureusement les événements allaient se précipiter ne laissant pas au prévôt le temps d'exécuter le plan qu'il avait conçu. Le roi de Navarre, prêt à toutes les trahisons servant ses intérêts, avec le génie de l'intrigue et de la duplicité qui le caractérisait, négociait tantôt avec le régent, tantôt avec le roi d'Angleterre. Les entrevues continuelles qu'il se ménageait avec le duc de Normandie l'avaient rendu suspect aux yeux des Parisiens et son impopularité commençait à rejaillir sur Etienne Marcel.

A la faveur des prétendus préliminaires de traité de paix du 19 juillet, des émissaires du régent étaient entrés dans Paris, cherchant, par des menées secrètes, à soulever le mécontentement et à provoquer une conjuration contre le prévôt des marchands. De nombreux bourgeois, dont la foi dans les succès révolutionnaires commençait à chanceler, abandonnèrent la cause populaire par de lâches calculs d'intérêt personnel. Escomptant la victoire du parti royal, ils voulaient être les premiers à mériter, par leur trahison, les faveurs et les récompenses que le duc de Normandie ne devait pas manquer de leur prodiguer. Les meneurs arrivèrent même à leur persuader, par un raffinement de perfidie, que les mercenaires du roi de Navarre, dont quelques-uns avaient peut-être été à la solde du roi d'Angleterre, étaient les pires ennemis du royaume. Ces insinuations portèrent leurs fruits et, dans la journée du 21 juillet, les Parisiens massacrèrent un certain nombre de ces mercenaires (1) qu'ils qualifiaient d'Anglais et que pour-

---

1. Froissart, liv. I, partie II, chap. LXXI. — Grandes Chroniques, t. VI, p. 128.

tant ils n'avaient pas craint d'accepter dans leurs rangs au combat de Vitry contre les troupes royales. Pour sauver les autres, Marcel les emprisonna au Louvre et, la nuit suivante, les fit sortir de la ville pour regagner à Saint-Denis le camp du roi de Navarre.

La conduite loyale du prévôt n'avait fait qu'accroître le ressentiment de la bourgeoisie qui exigea qu'Etienne Marcel et Charles le Mauvais se missent à la tête d'une expédition dirigée contre les bandes navarraises. Le roi et le prévôt des marchands se dirigèrent vers Montmartre pendant qu'une autre colonne, sortant par la porte Saint-Honoré, gagnait le bois de Saint-Cloud. Les Navarrais avaient reçu l'ordre de ne pas combattre, mais, pour se venger, ils dressèrent une embuscade dans le bois. La deuxième troupe, surprise, fut décimée et perdit six cents hommes.

Cet échec acheva de ruiner le crédit du prévôt dans l'esprit des Parisiens. Les conjurés, voyant la cause de la révolution définitivement compromise, jugèrent le moment favorable pour agir. Les chefs du complot Pépin des Essarts et Jean de Charny, qui, dès le premier jour, s'étaient montrés parmi les partisans dévoués du régent, avaient fini par gagner à leurs desseins l'échevin Jean Maillart, l'ami et le parent d'Etienne Marcel. Après avoir, le 31 juillet, cherché querelle au prévôt à la bastille Saint-Denis, les conjurés tentèrent d'entraîner le peuple à leur suite. Portant la bannière royale ils parcoururent la ville aux cris de « Montjoie et Saint-Denis, au roi et au duc ». Marcel pendant ce temps s'était rendu à la porte Saint-Antoine. Rejoint par les amis de Maillart, il fut aussitôt

assaili avec ses compagnons. L'échevin Pierre Giffart, frappé le premier, mourut sous ses yeux. Simon le Pau-mier et Etienne Marcel tombèrent ensuite sous les coups des meurtriers. Le frère du prévôt, Gilles Marcel, clerc de la Marchandise, et l'échevin Jean de l'Isle périrent en défendant la porte Baudoyer contre les conjurés. Charles Tous-sac et Joceran de Macon, trésorier du roi de Navarre, arrê-tés ce jour-là, furent emprisonnés au Châtelet et décapités en place de Grève, après un simulacre de jugement. Livrés à la populace les cadavres de ces martyrs de la liberté furent traînés dans les rues de Paris et jetés dans la Seine. « Marcel du moins avait accordé la sépulture à ses victi-mes (1). »

Etienne Marcel a-t-il trahi ? Voulait-il, dans la nuit du 31 juillet, livrer Paris aux Anglo Navarrais et, par un chan-gement dynastique, placer la couronne de France sur la tête du roi de Navarre ? C'est là l'opinion couramment admise ; elle repose sur des textes que les auteurs ont acceptés sans discussion et sans contrôle. Une sévère cri-tique historique a, depuis quelques années, fait justice des calomnies des chroniqueurs du xiv<sup>e</sup> siècle qui, par haine et par passion, ont cherché à ternir la mémoire du prévôt des marchands (2). Quelle confiance peut-on en effet accorder sur ce point aux Grandes Chroniques (3), dont le rédacteur, inspiré par Charles V, fut Pierre d'Orgemont, ce confident du dauphin ? Son nom ne figurait-il pas parmi ceux des

---

1. Henri Martin. *Histoire de France*, t. V, p. 211.

2. Voir les ouvrages de M. Jules Tossier : *Etienne Mar-cel, La mort d'Etienne Marcel, La question d'Etienne Marcel*.

3. Grandes Chroniques, t. VI, pp. 132-133.

officiers destitués par les Etats Généraux ? Froissart est-il lui-même plus sincère ? Ses attaches au parti royal le rendent suspect. Ses tendances imaginatives le portaient à dramatiser les événements. C'est ainsi qu'il n'hésita pas, contre toute vraisemblance, à placer en pleine nuit le meurtre d'Etienne Marcel (1). Le Continuateur de Nangis, Jean de Venette, de son côté, rapporte simplement les faits. Il se fait l'écho des rumeurs populaires mais ne les accepte qu'avec des réserves qu'il prend soin de formuler (2).

Le roi de Navarre pensait-il d'ailleurs sérieusement, par l'abolition de la loi salique, à renverser le roi Jean que ses malheurs, malgré un gouvernement détestable, avaient rendu sacré aux yeux du peuple ? C'est improbable. Les espérances que son ambition exagérée lui permettait de concevoir lui semblaient même tellement chimériques qu'il poursuivit, avec le roi d'Angleterre, des négociations révélées par le traité du 1<sup>er</sup> août 1358 (3). En outre, si telles avaient été les idées de Marcel, pourquoi, attendant au 31 juillet, n'aurait-il pas précipité les événements alors que les troupes navarraises se trouvaient dans Paris ? Pour quel motif se serait-il privé d'auxiliaires précieux à

1. Froissart, liv. I, partie II, chap. LXXIII.

2. *Chronique latine de Guillaume de Nangis*, édition de la Société de l'histoire de France, t. II, pp. 270-272.

3. Par ce traité, annexé à l'étude de M. Siméon Luce sur les négociations anglo-navarraises, Charles le Mauvais vendait la couronne de France au roi d'Angleterre, moyennant la cession de la Champagne et de la Brie. *Mémoires de la Société de l'histoire de Paris*, t. I, p. 129.

la réalisation de ses desseins en les faisant fuir du Louvre pour regagner le camp du roi de Navarre ? La visite des portes n'est-elle pas toute naturelle ? Connaissant le complot, ne devait-il pas se défier de gardiens qu'il pouvait soupçonner de vouloir livrer Paris aux troupes royales ? Ses fonctions mêmes lui dictaient ce devoir de prudence. Quant aux lettres du roi de Navarre dont parlent les Grandes Chroniques, peut-on raisonnablement supposer qu'Etienne Marcel aurait eu sur lui les preuves indéniables d'une trahison qu'il allait accomplir ? Si elles avaient existé, Maillart n'eût certainement pas hésité à les publier ; le régent, lors du discours qu'il fit au peuple, le 4 août, n'eût pas manqué de recourir à des arguments aussi décisifs et de donner lecture de ces lettres à la foule assemblée sur la place de Grève. L'imagination de Pierre d'Orgemont ne reculait donc pas devant la calomnie pour déshonorer des ennemis vaincus. Etienne Marcel ne fut pas un traître, il mourut victime de son amour de la liberté.



## CHAPITRE V

### LA MUNICIPALITÉ PARISIENNE SOUS LES RÈGNES DE CHARLES V ET DE CHARLES VI

Pendant plusieurs années l'histoire de la municipalité parisienne était devenue l'histoire de la France. Paris avait gouverné le royaume. Après la mort d'Etienne Marcel, la prévôté des marchands allait retomber dans son rôle administratif.

Pour remédier à l'insécurité de la capitale. Jean II, par une ordonnance du 6 mars 1363, réorganisa le guet bourgeois (1). Cette institution était indépendante du guet royal que Saint Louis, en 1254, avait établi sur de nouvelles bases. Composé de gens des métiers, le guet bourgeois était placé sous l'autorité du prévôt de Paris. Les officiers ou « clercs du guet » réunissaient leurs hommes au Châtelet, suivant un tour de service, et les répartissaient, par postes de six, sur différents points de la ville. Cette charge de police ne dispensait d'ailleurs pas les bourgeois de faire partie de la milice, dirigée par les quartiniers.

---

1. Félibien, liv. XIII, chap. LII — Delamare. *Traité de la police*, liv. I, tit. XIV, p. 257.

Charles V, devenu roi de France, vengea les injures du duc de Normandie en ruinant l'influence du prévôt des marchands, au profit du prévôt de Paris. Par des mesures successives les attributions édilitaires furent confiées à Hugues Aubriot que le roi avait appelé de Dijon, où il était bailli, pour lui confier la prévôté de Paris (1). Toutes les questions concernant la police du fleuve, les eaux, les égouts, le pavage, l'assainissement, les fortifications, la construction des ponts et des ports, la répression des délits rentrèrent peu à peu dans la compétence du prévôt royal. Poursuivant l'œuvre entreprise par Etienne Marcel, Hugues Aubriot acheva le mur d'enceinte depuis la bastille Saint-Antoine jusqu'aux Tuileries et exhaussa le rempart avoisinant l'Université. Pour assainir la ville il refit le pavage des principales rues et construisit des égouts qui déversaient les eaux en Seine. Le port aux foins, le port de Bièvre, celui du petit pont, le port de la place Maubert et le port du couvent des Augustins furent créés par ses soins. Il construisit ou fit réparer quatre ponts en bois : le pont Notre-Dame, le pont Saint-Bernard, un troisième derrière Notre-Dame, enfin le pont Saint-Michel (2). Des travaux de percement de rues furent entrepris et les abords du Châtelet furent dégagés. Les fortifications furent renforcées par l'édification de la Bastille (3) et par la construction du petit Châtelet, où furent placés « des gardes pour contenir les escoliers de l'Univer-

---

1. Le Roux de Lincy, *Hugues Aubriot*.

2. Sauval, *Histoire et antiquités de la ville de Paris*, liv. I, p. 96.

3. Histoire générale de Paris, Fernand Bournon, *La Bastille*

sité » (1). Par de nombreuses ordonnances Aubriot chercha à rétablir l'ordre et la sécurité. Il prohiba le port des armes, soumit à des règlements sévères les jeux, les cabarets, les hôtelleries et fit revivre les ordonnances de Saint Louis sur les femmes de mauvaise vie. Des lettres royales, du 23 mai 1369, avaient confié au prévôt de Paris la juridiction ordinaire de la Ville et la connaissance de tous les délits. La compétence du prévôt s'étendit même à la surveillance et à la réglementation des gens de métiers que Hugues Aubriot fit armer de maillets pour la défense de la cité.

Que devenait la prévôté des marchands? Dépouillée de tous ses privilèges, son rôle était illusoire. Charles V chercha à faire oublier au corps municipal l'abandon de ses anciennes franchises par des concessions honorifiques. Une ordonnance du 9 août 1371 stipule même que « les bourgeois de Paris peuvent tenir fiefs et arrière fiefs et jouyr du fait de noblesse ».

L'autorité d'Aubriot ne devait toutefois pas survivre au roi qui l'avait investi d'un pouvoir arbitraire qui suscitait les haines. Ses démêlés avec le clergé et l'Université le perdirent. Emprisonné à l'évêché il y séjourna jusqu'au jour où l'insurrection des Maillotins vint le délivrer.

Charles VI étant devenu roi à l'âge de douze ans, la régence fut confiée à son oncle, le duc d'Anjou, qui la conserva jusqu'au sacre de son neveu. Succombant sous le poids des impôts le peuple secoua le joug qu'il subissait ; mais l'insurrection manquait de chefs. La révolte des

1. Félibien, liv. XIII, chap. LXIV, p. 668.

Maillotins fut une explosion de colère populaire, irréfléchie et aveugle. Ne poursuivant aucune idée, aucune réforme, elle aboutit à des violences sans profit. Le souvenir d'Etienne Marcel hantait toujours la royauté; Paris paya sa rébellion par des supplices et par l'anéantissement de ses libertés. La municipalité s'était pourtant tenue à l'écart du mouvement qu'elle essaya de réprimer. Dix mille bourgeois avaient été mis sous les armes pour repousser les Maillotins; mais ce que le roi poursuivait de sa haine c'était l'existence même de « cette puissante hiérarchie municipale qui descendait du prévôt des marchands aux dizainiers et disposait à son gré de la formidable armée des métiers » (1).

Ce fut l'œuvre de l'ordonnance du 27 janvier 1383 (2), qui fit table rase des institutions municipales. Dans un long préambule Charles VI, pour justifier son acte, énumère les faits qu'il impute aux Parisiens. Il rappelle que « plusieurs des manans et habitans de notredite ville et autres gens de male volenté, qui estoient ledit jour en icelle ville, en persévérant de mal en pis, et pour empescher le cours desdites aydes à nous octroyées, comme dit est, se feussent assemblez ez halles de notredite ville, et y eussent tué et meurtri aucuns qui estoient ordonnez et commis sur le fait des aydes.... Et après se feussent transportez en la maison de la ville, et d'icelle rompu les portes, huis et coffres, et prins grande quantité de maillets qui y estoient ».

---

1. Paul Robiquet, *Histoire municipale de Paris*, p. 142.

2. Le Roy, *Recueil de pièces justificatives*, p. 119. — Félibien, *Preuves*, partie I, p. 519.

Il reproche à Paris la délivrance des prisonniers du Châtelet, le meurtre des juifs « qui estoient en notre speciale sauvegarde » ainsi que les obstacles apportés au transport des approvisionnements destinés à l'armée pendant la guerre de Flandre.

En raison de ces faits, le roi mettait en sa main la prévôté des marchands, l'échevinage et la clergie de la Ville « avecques toute la jurisdiction, coertion et congnoissance et tous autres droits quelconques que avoient et souloient avoir ». Le prévôt de Paris était substitué à la municipalité parisienne, sauf en ce qui concernait l'administration des rentes et revenus qui était confiée au receveur du roi.

Les métiers, dont la royauté redoutait la puissante organisation, subissaient également des mesures de rigueur. Les maîtres de métiers ou de communautés étaient remplacés par des prud'hommes, nommés par le prévôt de Paris. Ils devaient visiter les métiers et réprimer les fraudes. Les assemblées de métiers étaient interdites ; elles ne pouvaient être tolérées que pour aller à l'église et en revenir. Dans ce cas la confrérie devait être accompagnée par le prévôt de Paris ou par l'un de ses lieutenants. Les quartiniers, cinquanteniers, dizainiers étaient supprimés, le roi se chargeant de veiller à la garde et à la défense de la ville.

Enfin par lettres du même jour Charles VI donnait au prévôt de Paris la possession de la maison commune de la place de Grève.

Le despotisme pesait lourdement sur toute la France, livrée à l'arbitraire et à la cupidité des oncles du roi. Ce malheureux Charles VI que la folie menaçait sut pourtant se ressaisir un moment ; il appela à lui les conseillers de son

père qui s'efforcèrent de ramener un peu d'ordre dans les affaires du royaume. Paris ne fut pas oublié. Ses intérêts avaient été gravement compromis par cette centralisation excessive des pouvoirs entre les mains d'un seul homme. Sans en revenir au corps municipal électif, on sépara la prévôté de Paris de la prévôté des marchands. Jean de Folleville, comprenant d'ailleurs que la tâche était trop lourde à assumer, était venu trouver le roi, en son conseil, pour lui exposer « les charges, peines et travaux qu'il avoit pour le gouvernement des deux prévostez de Paris et des marchands et que bonnement les deux ensemble ne se pouvoient pas bien exercer » (1). Se rangeant à ce sage avis le conseil décida « que on advisat un notable clerc et preud'homme qui eust le gouvernement de la prevosté des marchands de par le roy, ne plus ne moins que le prevost de Paris, ; pareillement celui qui y seroit commis s'appelleroit : garde de la prevosté des marchands pour le roy ». Le choix tomba sur Jean Juvenal des Ursins, avocat au Parlement, qui, par son énergie, chercha à rétablir la prospérité commerciale de Paris.

Mettant à profit le manque de surveillance exercée sur la navigation, de nombreux seigneurs avaient fait installer des barrages sur la Seine et ses affluents. Les approvisionnements arrivaient difficilement. Juvenal des Ursins en supprimant, moyennant indemnité, ces entraves rétablit la libre circulation du fleuve.

La dépendance du garde de la prévôté des marchands était toutefois une gêne considérable pour le développe-

---

1. Juvenal des Ursins, t. II, p. 377.

ment de l'administration parisienne ; ne disposant pas des revenus de la Ville il ne pouvait entreprendre aucune amélioration, aucuns travaux. Charles Culdöé, le successeur de Juvenal des Ursins, s'émut de cette lamentable situation. Il obtint du roi, par l'ordonnance du 12 août 1405, la restitution de « toutes les rentes, revenus, cens, admen-des, forfaitures, criages, celleriages, hanses, coustumes, maisons, garde des portes, tours, bastilles, fossés, la clergie de ladite ville et les fermes des chaussées que souloit tenir nostredite bonne ville avant que ladite prévosté feust mise en notre main » (1). La perception de tous les droits continuait cependant à être assurée par les agents du roi, et le garde de la prévôté devait justifier de l'emploi des fonds devant la Chambre des comptes.

Pour augmenter les ressources de la Marchandise, Charles VI concéda à la ville de Paris, par lettres en date du 10 septembre 1409 (2), la jouissance du Petit Pont « pour y faire... tels et tant de édifices que faire se y pourront bonnement... et pour en prendre et percevoir doresnavant perpetuellement au prouffit de nostredite ville les rentes, fermes, pensions ou louyers d'argent pour convertir et employer au soutenuement dudit pont et ez autres affaires d'icelle ville ».

Progressivement Paris recouvrait ses vieilles libertés que la monarchie lui abandonnait lambeau par lambeau. Des lettres du même jour complétèrent ces dispositions en restituant aux bourgeois les privilèges que l'insurrec-

---

1. Le Roy. *Recueil de pièces justificatives*, p. 121.

2. Le Roy. *Recueil de pièces justificatives*, p. 122.



tion des Maillotins leur avait enlevés : privilège pour le recouvrement des créances, pour la Marchandise, confiscation des transports passant le grand pont sans compagnie française, privilège de noblesse, privilège pour le prévôt de porter devant le Parlement les causes intéressant la Marchandise et « tous autres droiz, franchises, libertez et coustumes ».

La prévôté des marchands, rétablie en fait, le fut en droit, deux ans après, par l'ordonnance du 20 janvier 1411 (1). Paris, secoué par les dissensions des princes, recevait ainsi la récompense de son dévouement au duc de Bourgogne dont l'influence était, à ce moment, devenue prépondérante. La restitution des franchises municipales était complète « et voulons que nosdis bourgeois, manans et habitans en nostre ville, desdictes prévosté des marchans, eschevinage, clergie, maison de la ville, parloüer aux bourgeois, juridicion, cohercion, droiz, honneurs, noblesces, prérogatives, franchises, libertez et privilèges, joyssent entierement et paisiblement, perpetuelment et à tousjours pareillement qu'ilz faisoient paravant l'empeschement et main-mise dessusdis ».

Au prévôt des marchands, Pierre Gentien, furent adjoints peu de temps après les quatre échevins : Jean de Troyes, Jean de L'Olive, Jean de Saint-Yon et Robert de Bellay. Paris, pendant plusieurs années, allait être livré à la domination cabochienne, dont la force brutale se révélait dans cette armée de valets, de tueurs, d'assommeurs et d'écorcheurs. Appuyée par le duc de Bourgogne et même par

---

1. Isambert. *Anciennes lois françaises*, t. VII, p. 261.

l'Université, dirigée par le chirurgien Jean de Troyes, cette cohorte sauvage, dont les passions ne pouvaient être maîtrisées, s'abandonna à tous les crimes et à tous les pillages. Ses instincts l'entraînaient irrésistiblement vers les bouchers Legoux et Saint-Yon, Caboche, l'écorcheur, et Capeluche, le boureau.

Malgré l'anarchie qui régnait, le corps de Ville s'efforça de ne pas laisser compromettre à nouveau ses libertés si péniblement reconquises. Pendant la longue période de confiscation des franchises municipales, les actes constitutifs des privilèges de la Marchandise avaient été dispersés. De nombreux actes étaient égarés. Les infractions aux règlements ne pouvaient même plus être poursuivies, les délinquants opposant le défaut de production des titres.

Par lettres patentes du 10 novembre 1412 (1), Charles VI prescrivit « une enquête sur les anciennes ordonnances, statuts, coutumes, usages et observances concernant la juridiction du prévôt des marchands et des échevins de Paris, à l'effet de procéder à la rédaction d'une nouvelle ordonnance ». Cette vaste codification fut confiée au procureur général assisté de Jean Mauloue, conseiller au Parlement, du prévôt des marchands, des échevins et de « bons preud hommes, marchans et autres gens anciens en nombre compettent et cognoissans en la matière dont l'en traittera ». Parmi les commissaires se trouvait Pierre Cauchon, le juge de Jeanne d'Arc. D'autres lettres royales du 23 novembre 1412 (2) enjoignirent à Etienne de Mainegart,

---

1. Isambert. *Anciennes lois françaises*, t. VII, p. 267.

2. Le Roy. *Recueil de pièces justificatives*, p. 125.

garde du trésor des Chartes, de remettre à la municipalité tous les documents dont il était détenteur depuis l'abolition de la prévôté et de l'échevinage.

La tradition orale et l'examen des titres permirent de rédiger l'ordonnance du 15 février 1415, qui ne comprend pas moins de sept cents articles (1). Ce document porte le titre de : « Règlement général de police pour la juridiction du prévôt des marchands et échevins de Paris et établissement de plusieurs offices pour la surveillance des ports et marchés de la même ville. » Il consacre les privilèges séculaires accordés par la royauté, ainsi que les droits de la municipalité parisienne sur le commerce des marchandises amenées à Paris par voie fluviale. Il détermine le ressort de la prévôté des marchands qui s'étendait sur la Seine et ses affluents, tant à Paris qu'à Mantes, Poissy, Vernon, Pontoise, Creil, Compiègne, Melun, Montereau, Sens, etc. Les règlements du commerce des grains, des bois, des vins, des chevaux, des charbons, du sel, etc., sont rappelés et détaillés. Les différents officiers se rattachant à chacune de ces marchandises sont désignés, et leurs attributions nettement définies. Les maîtres des ponts de Paris chargés de « monter et avaler les nefs » (art. 531) sont au nombre de deux. Ils reçoivent un salaire proportionnel au tonnage des marchandises transportées, salaire sur lequel ils doivent prélever les sommes nécessaires au paiement de « tous ceulx que il convendra avoir avecques eulx pour faire lesdis montaignes et avalages » (art. 542).

---

1. Isambert. *Anciennes lois françaises*, t. VIII, p. 427.

Enfin c'est par cette ordonnance que le nombre des sergents fut porté à dix : quatre de la Marchandise et six du Parloir aux bourgeois (art. 512). Nommés par le prévôt des marchands les sergents devaient « estre de bonne vie, renommée et honneste conversacion », savoir « lire et escripre » (art. 513). Ils prêtaient serment à l'audience (art. 514) et recevaient en outre de leurs gages fixés à « trente solz tournois » pour les sergents du Parloir et à « neuf livres tournois » pour les sergents de la Marchandise, « une foiz l'an chacun une robe de livrée ou la somme de cent solz parisis... pour estre plus honnestement en la compagnie desdis prévost et eschevins » (art. 516 et 517). Aux sergents du Parloir revenait la police du tribunal ainsi que l'étalonnage des mesures à vin, à cidre et « autres breuvai-ges ». La visite des tavernes, hôtelleries et épiceries leur était confiée. Aux sergents de la Marchandise incombait le soin de surveiller la navigation, les ports et les quais. Obligés à de fréquents déplacements, un cheval leur était nécessaire ; c'est ce qui explique la supériorité de leurs gages (art. 517). Tous les sergents bénéficiaient du « quint de-nier des amendes et forfaitures qui par leurs porchas vendront à congnoissance et que eulx mêmes dénonceront à justice » (art. 528). Chaque ajournement leur rapportait « quatre deniers parisis » (art. 523) et « dix solz parisis » pour les actes signifiés « oultre la banlieue » (art. 526). Afin d'être constamment à la disposition de la municipalité ils étaient logés à l'Hôtel de Ville où, chaque jour, deux sergents du Parloir et un sergent de la Marchandise devaient prendre le service (art. 530).

Telles sont les grandes lignes de cette importante ordonnance qui sanctionne à nouveau les règlements antérieurs et constitue le véritable code de la Marchandise.

## CHAPITRE VI

### LES ELECTIONS MUNICIPALES

Paris, pendant toute la durée des luttes héroïques soutenues par Jeanne d'Arc, était resté soumis à la domination anglaise. L'échec de l'assaut du 8 septembre 1429 n'avait pu être infligé aux troupes royales que grâce à l'appui servile de la municipalité, des quartiniers et de la milice bourgeoise dévoués aux chefs anglais et bourguignons. L'attitude de Charles VII en ces circonstances fut un crime contre la France. La destruction du pont de Saint-Denis, exécutée la nuit, par ordre du roi, sur le conseil de ses favoris, avait eu pour but, en effet, d'empêcher la Pucelle de renouveler l'attaque et de forcer l'armée à lever le siège de la capitale. Honteusement Charles VII ramena ses troupes sur les bords de la Loire. Ce ne fut que longtemps après, le 12 novembre 1437, lorsque le parti national l'eut emporté, que le roi, grâce à l'audacieux coup de main d'Artus de Richemont, fit son entrée dans Paris.

Pendant tout son règne Charles VII vint rarement dans sa capitale (1), dont les intérêts le préoccupaient peu. En 1450, le prévôt des marchands, Jean Baillet, les échevins,

---

1. *Journal d'un bourgeois de Paris*, pp. 360-364.

Guillaume Nicolas, Enguerrand de Thumery, Nicolas de Louviers et Jean de Marle demandèrent au roi de compléter l'ordonnance de 1415 en y ajoutant les règles « sur la forme et manière de l'élection du prevost des marchans et eschevins de la ville de Paris et des conseillers d'icelle » (1). Une commission fut chargée de ce travail. Elle comprenait, en outre de la municipalité, un certain nombre « d'hommes honorables et saiges » : Arnoult de Marle, président au Parlement, Jean Daunel, procureur général, Jean de Longueil, lieutenant civil de la prévôté de Paris, Jean Barbin, Henri Boileau, Pierre de Breban, Jean Longuejoe, Jean Pied-de-fer, Nicaise de Bailly, Pierre de Landes, Pierre de Vaudetat, Guillaume de Paris, François Famiche, Jean de Livres, Nicolas Laurens, Jean Gaudete, Nicolas du Bois, Jean de la Forget « *et autres* ». Après avoir « diligemment visitez et examinez les anciens registres de l'hostel de Ville » ils élaborèrent l'ordonnance du 25 juillet 1450.

Le prévôt des marchands et les échevins étaient nommés pour deux ans. Le mandat de ces derniers était renouvelable par moitié chaque année. Les élections avaient lieu le 16 août. La municipalité sortant de charge mandait aux quartiniers d'assembler les cinquanteniers et les dizainiers auxquels étaient adjoints six notables du quartier. Ce corps électoral du premier degré désignait « quatre personnes les plus convenables pour estre à ladicte élection ». Le procès-verbal de ce scrutin signé, clos et scellé par les quartiniers était apporté au Bureau de la Ville. Le prévôt

---

1. Lecaron. *Les origines de la Municipalité parisienne*, t. II, p. 47.



des marchands, les échevins et les vingt-quatre conseillers procédaient alors à l'élection, pour chaque quartier, de deux notables choisis sur la liste des quatre personnes élues. L'assemblée électorale au troisième degré comprenait ainsi : le prévôt, les échevins, les conseillers de Ville, les quartiniers et trente-deux notables, soit en tout soixante-dix-sept personnes. Après avoir prêté le serment « de bien et justement faire ladicte election, au bien du roy et de la chose publique » les électeurs réunis « le lendemain de la Nostre Dame de la my aoust » procédaient aux opérations électorales. Quatre scrutateurs désignés par l'assemblée recevaient les votes après avoir juré « de tenir secrettes lesdictes voix et nominations ». Le résultat du scrutin « clos et signé des seings desdits prévost et eschevins » était porté au roi, au chancelier, ou bien au conseil du roi « pour requérir la confirmation de ladite election et prendre le serement des esleuz en la maniere accoustumée ». Ce serment était le suivant : « Ils jurent ès mains du roy nostre sire ou de son chancelier ou de messieurs du conseil que bien et loyaument ils serviront le roy en ses droiz de ladite prévosté et eschevinage, en faisant droit et justice au petit comme au grant et au grant comme au petit ; et feront fere bon guet et garde par ceulx qui le doivent faire en la ville, ès lieux ou faire le faudra. Et garderont les droiz, franchises, jurisdiction et libertez de ladite prevosté et les privilèges et ordonnances de tout leur pouvoir ».

L'ordonnance édictait certaines incompatibilités. Ne peuvent être en même temps prévôt ou échevins le père et le fils, l'oncle et le neveu, même par alliance, ainsi que les cousins germains. Les candidats devaient être nés à Paris

et bourgeois de la Ville. Lorsqu'une vacance venait à se produire avant l'expiration du délai de deux ans, le nouvel élu n'était nommé que pour la période de temps restant à courir.

Quant aux vingt-quatre conseillers de Ville ils étaient élus parmi les personnes notables, au fur et à mesure des vacances, par le prévôt des marchands, les échevins et les conseillers en charge.

A la fin du règne de Charles VII, la municipalité, restaurée dans ses libertés, avait retrouvé son ancien prestige. La France, débarrassée en partie de l'étranger, était remise des luttes intestines qui l'avaient déchirée. Louis XI, ce roi dont l'avènement inaugure les temps modernes, allait faire peser sa main de fer sur l'aristocratie, forcée de s'incliner devant l'absolutisme royal. Cette politique trouva un appui dans la bourgeoisie parisienne à laquelle Louis XI ne cessa de prodiguer ses flatteries intéressées, tout en la maintenant sous sa domination despotique.

## CHAPITRE VII

### DE LOUIS XI A HENRI IV

Louis XI, voulant donner à « ses compères » les bourgeois de Paris, dont il recherchait souvent la compagnie, un témoignage réel de ses sentiments bienveillants, confirma, par l'ordonnance du mois de septembre 1461 (1), toutes les franchises municipales accordées par ses prédécesseurs. Il concéda, par lettres du 24 octobre 1465, au prévôt des marchands, aux échevins, au clerc du Parloir, aux procureurs du roi et de la Ville, en raison « des grandes charges, cures et sollicitudes » qu'ils ont à supporter, l'exemption de tous subsides, aides, tailles et subventions durant l'exercice de leurs fonctions.

Mais tout en affectant de prodiguer ses faveurs, Louis XI dans l'intérêt de sa politique, n'hésita pas à peser de tout son pouvoir sur l'administration municipale qu'il entendait confier à des prévôts soumis à ses volontés. Peu de temps avant la *ligue du Bien public*, le 16 août 1464, Charles de Melun, porteur de missives royales, fut dépêché auprès des bourgeois de Paris pour les inviter à continuer dans sa charge une créature du souverain, Henri de Livres. Celui-ci

1. *Ordonnances des rois de France*, t. XV, p. 48.

ayant été renommé prévôt des marchands en 1476, Louis X<sup>I</sup> le maintint dans ses fonctions jusqu'en 1483. Dans l'intervalle la pression royale s'exerça, tantôt en faveur de Michel de la Grange, maître de la Chambre aux deniers, tantôt en faveur de Guillaume Lecomte. Les élections n'étaient plus alors qu'une vaine formalité, sans aucune portée, dont les résultats étaient modifiés au gré de la volonté du roi.

Sous Louis XII un événement malheureux, l'effondrement du pont Notre-Dame, entraîna pour la municipalité parisienne les conséquences les plus graves. « Le vingt cinquieme jour d'octobre l'an mil quatre cens quatre vingtz dix neuf, environ l'eure de neuf heures au matin, le pont Nostre Dame, appartenant à la ville de Paris, lequel estoit fondé et porté sur pieulx de bois et ouquel avoit soixante cinq maisons est cheut et tombé en la rivière de Seine. Et pour ce que la ruyne a esté preveue les habitans dudit pont se sont saulvez, excepté quatre ou cinq personnes et ont transporté la plus grant partie de leurs biens. (1). »

La municipalité, rendue responsable de cette catastrophe, fut sévèrement frappée. Jacques Piedefer, prévôt des marchands, Antoine Malingre, Louis de Harlay, Bertrand Ripault, Pierre Turquain, échevins, Etienne Boucher, Simon Aymet, échevins sortant de charge, le clerc receveur et le procureur de la Ville furent arrêtés. Le 26 octobre le Parlement chargea une commission provisoire composée de : Nicolas Potier, Jean la Pite, Jean de Marle,

---

1. *Registres des délibérations du Bureau de la Ville*. Collection de l'histoire générale de Paris, t. I. p. 1.

Jean Lelièvre et Henri le Bègue d'assurer le gouvernement de la Ville et de pourvoir « aux affaires urgens et nécessaires de ladite Ville, à la recepte et distribucion des deniers d'icelle, ainsi qu'ilz verront estre à faire par raison, le tout par maniere de provision et jusques à ce que par justice autrement en soit ordonné » (1). Le procès se termina par un arrêt du Parlement du 9 janvier 1500 (2) qui condamna le prévôt à « mil livres parisis » et les échevins Boucher, Aymet, Malingre et Harlay à quatre cents livres parisis. Ces sommes devaient être employées à la réfection du pont. Les condamnés furent frappés de l'incapacité d'exercer à l'avenir les fonctions municipales ; Turquain et Ripault « pour ceste foys seulement ». Ils durent en outre chacun « rendre et restituer tous les deniers qu'ilz ont receuz pour le temps qu'ilz ont esté es offices de prevost des marchans et eschevins de ladite ville de Paris, tant à cause de la vendicion des offices d'icelle, que autrement du demaine d'icelle, oultre les gaiges anciens et accoustumez... et à tenir prison jusques à plain payement et accomplissement desdites choses ». Une des conséquences les plus importantes de cet arrêt fut la séparation des fonctions de clerc et de receveur. Pour l'apurement de ses comptes Denis Hesselin, le clerc-receveur, dut payer la somme de « troys mil deux cens quatre vingtz dix sept livres, seize sols, cinq deniers maille parisis ». En raison des services qu'il avait rendus et de son grand âge, le roi intercédâ en sa faveur,

---

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. I, p. 1.

2. *Registres du Bureau de la Ville*, t. I, p. 9.

par lettres du 13 janvier (1). Le Parlement s'inclina et Denis Hesselin fut élargi.

Cette administration anormale des « commis » ne pouvait durer ; aussi le Parlement, par un arrêt du 1<sup>er</sup> août 1500, (2) autorisa-t il des élections municipales pour « le lendemain de la my aoust prochain venant ». Un autre arrêt du 8 août prescrivit les instructions à suivre en cette circonstance (3). La commission provisoire devait désigner douze notables par quartier. Sur cette liste l'assemblée électorale du quartier choisissait six noms, soit au total quatre-vingt seize noms pour les seize quartiers. Ce chiffre était ensuite réduit à trente-deux par un tirage au sort, auquel devaient procéder les « commis ». « Et lesdits commis en thireront à l'aventure trente-deux, lesquelz auront voix à ladite election avec les autres eslisans ; en gardant quant au seurplus les autres ordonnances anciennes sur ce faictes sans préjudice d'icelles, et pour ceste foy. »

Cette mainmise des commissaires sur le choix des électeurs devait enlever toute sincérité aux opérations électorales. Le scrutin le prouva d'ailleurs car tous les élus, sauf Jean de l'Olive, appartenaient à la commission. La municipalité fut composée de Nicolas Potier, prévôt des marchands, et des quatre échevins Jean de Marle, Jean Lelièvre, Henri Lebègue et Jean de l'Olive. Le Parlement ne pouvait réglementer les élections d'une façon

---

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. I, p. 12.

2. *Registres du Bureau de la Ville*, t. I, p. 40.

3. *Registres du Bureau de la Ville*, t. I, p. 41.

définitive, aussi l'arrêt porte-t-il que la procédure indiquée ne sera suivie que « ceste foys » seulement.

L'influence de Louis XII sur les élections, pour être moins directe que celle de Louis XI, n'en était pas moins réelle. Sa diplomatie s'abritait derrière le Parlement qui, à maintes reprises, intervint dans les affaires de la Ville, notamment dans la sécularisation de l'administration de l'Hôtel-Dieu. En raison de la mauvaise gestion des religieux, un arrêt du 2 mai 1505<sup>(1)</sup>, confirmant les délibérations de la municipalité, confia la direction de cet hôpital à une commission, composée de huit bourgeois. C'est encore le Parlement qui, le 27 février 1501, empiétant sur les pouvoirs de la Marchandise, prit l'initiative d'une enquête au sujet des violences commises par les riverains de l'Oise sur les bateliers amenant le blé à Paris, « dont ilz ont battu et navré les aucuns, et les autres menassé de tuer, prins de fait et de force les blez que lesdits marchans et mariniers amenoient pour la provision des cestedite ville ».

François I<sup>er</sup>, « ce gros garçon qui gatera tout », suivant l'expression de Louis XII, gaspillant à pleines mains la fortune de la France et la vie de ses sujets, fit souvent appel à Paris pour satisfaire ses prodigalités de débauché et de batailleur. Le corps de Ville se défendit de son mieux contre les ordres du roi, mais dut trop souvent payer de l'argent des bourgeois les folies d'un monarque peu disposé à supporter les remontrances.

---

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. I, p. 108. — Félibien, t. II, p. 905.



Par lettre du mois d'avril 1515 (1), François I<sup>er</sup> confirma les privilèges des bourgeois, échevins et prévôt des marchands de Paris. Par des artifices de procédure, en faisant appel des sentences du Parloir, les contrevenants aux règles de la Marchandise demeuraient impunis. Pour remédier à cet abus, l'ordonnance stipula que les jugements entraînant condamnation au-dessous de vingt-cinq livres tournois seraient exécutoires par provision, malgré l'appel interjeté. En outre, comme la municipalité ne disposait pas de prisons, les condamnés devaient être conduits à la Conciergerie. Il fut donc décidé que l'Hôtel de Ville pourrait établir des prisons « pour l'exercice de ladite justice, aux charges d'y garder, nourrir et entretenir ceux qui seront emprisonnez ».

Poussé par des besoins d'argent que le trésor ne pouvait satisfaire, le chancelier Duprat imagina la combinaison financière des rentes sur l'Hôtel de Ville. La municipalité consentit un emprunt de 200.000 livres tournois, gagé « sur les fermes du bestail a pié fourché et sur l'impost du vin vendu au quartier de la Grève ». La Ville négocia cet emprunt par la constitution, le 27 septembre 1522, de « seize mil six cens soixante six livres treize sols quatre deniers de rente » dont le placement s'effectua rapidement parmi la bourgeoisie parisienne. Les arrérages en étaient payés par le receveur de la Ville. Cette date peut en somme être considérée dans l'histoire financière de Paris comme celle de l'ouverture du grand livre de la dette municipale (2).

---

1. Isambert, t. XII, p. 33.

2. *Registres du Bureau de la Ville*, t. I, pp. 273-274.

La vieille Maison aux piliers étant depuis longtemps devenue insuffisante pour les services de la Ville, la municipalité songea à reconstruire la maison commune. Le 13 décembre 1529 (1), le petit Bureau demanda au gouverneur, présent à la séance, de provoquer des lettres patentes du roi en vue de l'achat de plusieurs immeubles touchant l'Hôtel de Ville « en les recompensant de la juste valeur », François I<sup>er</sup>, qui venait de provoquer en France cet admirable mouvement de la Renaissance en appelant de nombreux artistes italiens, favorisa les projets de la bourgeoisie parisienne. L'expropriation sollicitée fut accordée (2), et le roi apporta son concours financier à l'œuvre entreprise, en décidant « que les deniers qu'il eust prins sur ceste ville de Paris soient employez aux bastimens d'un Hostel de Ville neuf, selon le devis qui luy a esté monstré » (3). L'opération fut complétée par l'achat d'un terrain dépendant de l'hôpital du Saint Esprit (4).

Les formalités préliminaires accomplies, la cérémonie de la pose de la première pierre eut lieu le 15 juillet 1533. « Pendant que l'on faisoit l'assiette de cette pierre, sonnoient les fifres, tabourins, trompettes et clérons ; artillerie, cinquante hacquebutes à crocq de la ville, avec les hacquebutiers d'icelle ville qui sont en grand nombre. Et aussi sonnoient à carillon les cloches de Saint-Jean en Grève, du Saint-Esprit et de Saint-Jacques de la Boucherie.

---

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. II, p. 61.

2. *Registres du Bureau de la Ville*, t. II, p. 62.

3. *Registres du Bureau de la Ville*, t. II, p. 164.

4. *Registres du Bureau de la Ville*, t. II, p. 167.

Aussi au milieu de la Grève, il y avoit vin défoncé, tables dressées, pain et vin pour donner à boire à tous venans, en criant par le menu peuple à haute voix : Vive le roy et messieurs de la ville (1). »

Le monument, construit d'après les plans de Dominico de Cortone, dit Boccador, ne fut achevé que longtemps après, en 1605, sous le règne de Henri IV, grâce à l'activité du prévôt des marchands, François Miron (2).

François I<sup>er</sup>, comme ses prédécesseurs, intervint dans la nomination des magistrats municipaux. Sur ses ordres Jean Tronson, prévôt des marchands, fut continué dans sa charge, en 1536, malgré les résistances de l'échevin Christophe de Thou (3). C'est sous ce règne également que se confirma le droit à la résignation des charges au profit d'une personne désignée, droit qui devait donner naissance dans la suite à la vénalité des offices. En 1532 Louis de Harlay, seigneur de Beaumont, conseiller de Ville, se démet de ses fonctions en faveur de son fils Christophe de Harlay, seigneur de Bernouville, conseiller au Parlement (4). En 1538 Simon Teste résigne sa charge de con-

---

1. Du Breul. *Le Théâtre des Antiquités de Paris*, p. 4015.

Sur la pierre était scellée une plaque de cuivre contenant l'inscription suivante : « Facta fuerunt hæc fundamenta anno Domini MDXXXIII die XV mensis Julii, sub Francisco primo Francorum rege christianissimo, et Petro Viole ejusdem regis consiliario, ac mercatorum hujusce civitatis parrhisicæ prefecto, edilibus, consulibus ac scabinis Gervasio Larcher, Jacobo Boursier, Claudio Daniel et Joanne Bartholomeo. »

2. Félibien, t. II, p. 995. — Voir l'ouvrage de M. Lucien Lambeau, *L'Hôtel de Ville de Paris*.

3. *Registres du Bureau de la Ville*, t. II, pp. 272-274.

4. *Registres du Bureau de la Ville*, t. II, p. 149.

seiller de Ville au profit de Thomas de Bragelongne, bailli du chapitre de Paris (1)

Henri II, de mœurs plus brutales mais non moins dissolues que son père, harcela les Parisiens de ses demandes incessantes de subsides. Ni les remontrances, ni les lourdes charges de la Ville, ni la misère du peuple (2) n'arrêtaient ses convoitises. Pour lui le trésor municipal devenait une réserve du trésor royal dans laquelle il puisait à pleines mains, sans entendre les cris des bourgeois défendant leurs biens.

La misère, à certains moments, fut même tellement grande que des mesures durent être prises contre l'envahissement de Paris par les mendiants et les vagabonds. A la suite d'un arrêt du Parlement du 19 mai 1554, les commissaires des pauvres présentèrent au Bureau de la Ville une requête qui fut accueillie afin « d'ordonner certains asteliers aux euvres publiques de la Ville pour y employer et faire besongner lesdits caymands et caymandes valides et puissans d'y gagner leur vie, à tel pris qu'il vous plaira leur donner ; et en ce faisant vous deschargerez d'autant l'aumosne publique, laquelle est grandement chargée de telles gens qui ne cessent de belistrer encores qu'ilz soient à l'aumosne parce qu'ilz dient qu'i ne treuvent pas qui les veuille employer et faire gagner leurs vies » (3).

Pour remédier à l'accaparement des charges municipales par les gens de robe, Henri II, peu de temps après son

---

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. II, p. 394.

2. *Registres du Bureau de la Ville*, t. IV, p. 464.

3. *Registres du Bureau de la Ville*, t. IV, pp. 284-285.

avènement, au mois d'octobre 1547, rendit un édit applicable à tout le royaume, défendant aux électeurs de porter leurs voix pour les fonctions de prévôt et d'échevins sur les officiers des cours souveraines, des tribunaux ordinaires ainsi que sur les avocats et procureurs de ces juridictions (1). La municipalité de Paris protesta contre l'établissement de cette incompatibilité et résolut de « présenter requête à la Court de parlement pour faire supperceder la publication dudit edict ». Elle décida en outre l'envoi auprès du roi de deux délégués : Pierre Segulier et le procureur de la Ville « pour luy faire les remonstrances qui seront advisées de par la compaignée » (2). Malgré cette opposition l'enregistrement de l'édit eut lieu, le 28 novembre suivant.

Cette « ordonnance irrévocable » fut violée dès la première élection. Le 16 août 1548 Claude Guyot, « notaire, secrétaire du Roy et contrerolleur de l'audience de la Chancellerie de France », fut nommé prévôt des marchands (3). Les réserves de pure forme du Parlement n'empêchèrent pas la prestation du serment, et Claude Guyot, réélu à l'expiration de son premier mandat, exerça sa charge pendant quatre années consécutives.

Peu respectueux de la liberté des suffrages, Henri II ne se fit pas faute de modifier les scrutins, suivant son bon plaisir et son intérêt. Le 16 août 1557, usant « de sa puissance absolue », il ordonna la nomination, comme éche-

1. Isambert, *Anciennes lois françaises*, t. XIV, p. 34.

2. *Registres du Bureau de la Ville*, t. III, p. 100.

3. *Registres du Bureau de la Ville*, t. III, p. 135.

vin, de Claude Marcel qui avait obtenu un nombre de voix inférieur à celui de Pierre Croquet (1).

Des abus étant survenus dans la désignation des électeurs primaires, Henri II y mit fin par l'ordonnance du mois de mai 1554 (2), « réglant le mode d'élection du prévôt des marchands et des échevins ». Dans les assemblées de quartier les cinquanteniers et les dixainiers avaient pris l'habitude d'exclure de leurs suffrages les huit notables bourgeois. Constituant la majorité ils en profitaient pour choisir quatre d'entre eux. Éliminés de parti pris les huit bourgeois, pour protester contre de semblables procédés, refusaient de se rendre à la convocation des quarteniers. L'ordonnance remédia à cette oppression de la minorité en défendant aux cinquanteniers et aux dizainiers de se « donner les voix les uns aux autres », et en les obligeant, au contraire, à porter leurs suffrages sur les huit notables. L'infraction à ces règles entraînait la nullité du scrutin, sans préjudice d'une amende de cent livres parisis, « applicable au paiement des œuvres de la fortification ». Dans ce cas la Bureau de la Ville devait désigner lui même deux bourgeois du quartier pour prendre part aux élections définitives. Comme conséquence toutefois de ces prescriptions la présence des huit bourgeois devenait obligatoire, sous peine « d'être privés du droit de bourgeoisie, civilité, franchises et libertés sinon qu'ils eussent excuse suffisante ».

L'ordonnance contenait en outre certaines dispositions

---

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. IV, p. 494.

2. Isambert. *Anciennes lois françaises*, t. XIV, p. 382.



relatives aux quartiniers élus échevins, auxquels il était interdit de cumuler les deux charges et aux vingt-quatre conseillers de Ville qui devaient comprendre : dix officiers-présidiaux des cours, sept notables bourgeois « ne faisant aucun train ni trafic de marchandises, vivans de leurs rentes et revenu » et sept autres enfin « marchands non mécaniques ».

La municipalité parisienne, alors que tous étaient soumis servilement aux ordres du monarque, cherchait encore à réagir contre l'absolutisme. Les franchises municipales semblent constituer à cette époque le dernier refuge de la liberté. Les bourgeois montrèrent que tout sentiment d'indépendance n'était pas éteint dans leurs cœurs en s'opposant avec énergie à la création d'offices nouveaux que le roi voulait imposer à la Ville au profit de ses favoris. Le prévôt des marchands et les échevins, ayant « antienne-ment esté juges ordinaires en la ville de Paris, ayans congnoissance de la police et, par prevention avec le prévost dudit Paris, de toutes causes civiles, tant personnelles, possessoires, mixtes et petitoires que aussi des causes criminelles » (1) avaient nommé, d'abord un, puis deux lieutenants de la prévôté et de l'échevinage pour les seconder dans l'administration de la justice (2). Sous Henri II les attributions judiciaires étaient singulièrement réduites depuis que le prévôt de Paris « a eu la congnoissance de la police et de la justice ordinaire, tant en causes civiles que criminelles, et est seulement demeuré audit prevost

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. III, p. 208.

2. Le Roux de Lincy. *Histoire de l'Hôtel de Ville de Paris*, p. 188.



et eschevins la congnoissance et justice sur la riviere et portz de ladite Ville ». Malgré la diminution du nombre des causes portées devant le tribunal municipal, le roi voulut, par un édit du mois d'avril 1550, créer un office d'assesseur royal, « pour juger avec lesdits prevost et eschevins tous procetz pendans en ladite prevosté ». Cette ingérence du pouvoir royal froissa la municipalité. Par son attitude énergique, elle obtint le retrait de l'édit. Des remontrances pleines de dignité et le refus formel de communiquer au « général des deniers commungs de la Ville » l'état des « deniers patrimoniaulx » déterminèrent encore le roi à ne pas entrer en lutte avec la municipalité et à supprimer cet office nouveau qu'il avait confié à Guillaume de Marillac, l'un de ses « varletz de chambre ordinaires » (1).

Catherine de Médicis porta une grave atteinte aux libertés municipales en provoquant les lettres patentes du 14 juillet 1564 (2) qui ruinaient par la base les principes mêmes de l'organisation de la ville de Paris. Couvrant sa décision d'un prétexte politique, fourni par les guerres de religion. Charles IX prescrivit que « l'élection prochaine qui est à faire des prévost des marchans, maires, eschevins, gouverneurs, consulz, juratz et administrateurs d'icelles (villes) se face du nombre double d'autant de personnes qu'il a accoustumé estre fait ». Le roi pouvait ainsi choisir les candidats qui lui étaient agréables. Le motif apparent de cet acte arbitraire donné par l'édit était « que l'administration

---

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. IV, pp. 384 à 394.

2. *Registres du Bureau de la Ville*, t. V, p. 444.

et gouvernement des villes d'icelluy (royaulme), mesmes des principales, soit es mains de personages zélateurs de la tranquillité publique... desquelz puissent tant plus aysément sortir l'unyon et concorde ». L'Hôtel de Ville protesta contre les prétentions royales et gagna à sa cause le Parlement qui refusa d'enregistrer les lettres patentes avant de les avoir communiquées au corps de Ville (1). L'assemblée municipale se réunit le 8 août et pria le Parlement de se joindre à elle pour faire des remontrances au roi et lui demander le maintien des privilèges anciens. Le Parlement n'accéda pas à ce désir et décida, en raison de la généralité des termes de l'édit, de présenter seul ses remontrances pour toutes les villes du royaume. Catherine de Médicis, devant cette résistance énergique, adressa, le 14 août, une lettre au prévôt des marchands et aux échevins de Paris, les informant qu'ils pourraient procéder aux élections, suivant les formes habituelles (2). Cette lettre, où se révèle le caractère sournois et faux de la reine, était destinée uniquement à mettre fin à l'opposition de la municipalité. La double liste fut bien supprimée, mais la royauté n'abandonna pas pour cela le droit de choisir parmi les candidats les magistrats municipaux. En effet Charles IX, oubliant volontairement les promesses trompeuses de sa mère, ordonna aux bourgeois de lui faire parvenir le scrutin par l'intermédiaire du maréchal de Montmorency, gouverneur de Paris, « pour sur icelluy faire le choix et election de celluy des esleuz qu'il nous plaira

---

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. V, p. 445.

2. *Registres du Bureau de la Ville*, t. V, p. 450.

estre pourvez dudit estat de prévost » (1). Retardée jusqu'au 21 août l'élection pour les fonctions de prévôt donna quarante-quatre voix à Claude Marcel, quatorze voix à Claude Guyot, huit voix à Nicolas Dugué, avocat général à la Cour des Aides, et quatre voix à Nicolas de Neufville, seigneur de Villeroy (2). Le bon plaisir du roi nomma Claude Guyot prévôt des marchands, Pierre Prévost et Jean Sanguin échevins (3). Les protestations du corps de Ville furent vaines et ne trouvèrent pas grâce devant la détermination réfléchie de Catherine d'anéantir l'indépendance des électeurs.

La politique d'intervention dans les élections municipales ne constitua pas, en 1564, un fait isolé. L'année suivante, en effet, les mêmes événements se produisirent et le roi désigna « deux nouveaulx eschevins maistre Philippes Le Lièvre, conseiller de Ville, qui a trente voix et Pierre Delacourt, encores qu'il n'en aïe que quatre » « ce que nous entendons estre, ajoutait Charles IX, sans tirer la chose à conséquence » (4). C'était en somme l'affirmation du mépris le plus ironique pour les institutions qui avaient constitué, pendant si longtemps, la gloire et la force du régime municipal de Paris.

Tout en défendant ses franchises, la municipalité ne négligea pas les intérêts du commerce parisien. Rouen, Toulouse, Lyon avaient obtenu la création d'une juridiction commerciale. Paris, se rendant compte que cette ins-

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. V, p. 451.

2. *Mémoires de Condé*, t. I, p. 146.

3. *Registres du Bureau de la Ville*, t. V, p. 456.

4. *Registres du Bureau de la Ville*, t. V, p. 514.

titution favorisait le développement des transactions, adressa, le 21 octobre 1563, une requête au roi (1) afin d'obtenir, pour les marchands de la capitale, « ung lieu certain et publicq. auquel ilz puissent journellement s'assembler et avoir juges certains et de leurs corps pour les juger, à tout le moins en première instance, en ce qui concerne leur train et trafficq de marchandise ». Charles IX, accueillant cette requête, signa l'édit du mois de novembre 1563 qui créait la juridiction nouvelle (2) chargée de statuer sur les différends existant entre marchands « pour fait de marchandises ». Le tribunal était composé d'un juge et de quatre consuls, élus pour un an par les notables des corporations, jugeant en dernier ressort jusqu'à cinq cents livres tournois et avec appel au Parlement pour les causes plus importantes. Installé d'abord à l'abbaye Saint-Magloire, ce tribunal fut transféré en 1570 dans un immeuble situé Cloître Saint-Merri et désigné sous le nom de Place commune des marchands (3),

Sous ce règne si la municipalité sut maintenir, en certaines circonstances, les vieilles traditions d'indépendance de la bourgeoisie, elle ternit son histoire en s'associant aux crimes honteux commis contre la liberté de conscience et aux sanglants massacres de la Saint-Barthélemy.

Le 30 mai 1574, Charles IX succombait, laissant la couronne de France à son frère le roi de Pologne.

Comme don de joyeux avènement, les membres du corps

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. V, p. 321.

2. Isambert. *Anciennes lois francaises*, t. XV, p. 153.

3. Denière. *La Juridiction consulaire de Paris*, p. 167.

de Ville, par une délibération en date du 15 novembre 1574 (1), décidèrent de convertir en argent les droits qu'ils recevaient en nature « droitz de cires, de dragées et yporas que sire Jehan de la Bruyere, espicier et apothicaire de laditte Ville, a accoustumé de leur fournir ». Le prévôt des marchands devait toucher deux cent quatre-vingts livres tournois et les échevins, procureur, receveur et greffier cent quarante livres par an. Ces avantages n'étaient pas les seuls dont bénéficièrent les élus de la bourgeoisie. A l'origine le prévôt recevait une part des marchandises confisquées. Ce prélèvement, d'un caractère peu honorable, fut supprimé dans la seconde moitié du xiv<sup>e</sup> siècle. Sous François I<sup>er</sup> une délibération du 3 juillet 1532 (2) nous révèle qu'à cette époque les conseillers de ville touchaient une pension de « cent solz tournoys ». Comme au prévôt des marchands, aux échevins, au procureur, au receveur et au greffier, il leur était alloué des jetons de présence en argent et en cuivre, ainsi que des menus objets, plumes, papier, canifs, écritaires. etc.

Pour donner libre cours à ses passions malades et à ses prodigalités de dissipateur et de déséquilibré, Henri III taxa souvent Paris de contributions qui lui valurent des remontrances énergiques de la part du corps de Ville. Plusieurs fois même, il extorqua par la force, au receveur municipal de Vignay, les sommes dont il avait besoin (3).

Battant monnaie par des créations d'offices nouveaux, il

---

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. VII, p. 221.

2. *Registres du Bureau de la Ville*, t. II, p. 146.

3. Pierre de l'Estoile, t. II, p. 61 *Registres du Bureau de la Ville*, t. VIII, p. 327.

institua, par un édit du mois de novembre 1581, trente vendeurs, visiteurs de bois, charbon et foin. L'assemblée municipale protesta vivement contre les prétentions royales et rédigea de longues remontrances, contenant l'affirmation de doctrines économiques basées sur la liberté commerciale. « Le meilleur ordre que l'on peult garder en toutes choses en ceste ville... c'est donner une telle liberté au marchand que franchement il amene en ceste ville, affin que soubz ceste liberté et franchise l'on ait abondance et de ceste abondance vienne la vente de (bas) pris (1). »

Le roi accorda une demi-satisfaction au corps de Ville, en ajournant l'édit ; il ne fut appliqué que par lettres patentes du mois de mars 1583 (2).

---

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. VIII, p. 268.

2. Isambert. *Anciennes lois françaises*, t. XV, p. 538.

## CHAPITRE VIII

### DE HENRI IV A LA RÉVOLUTION

La Ligue, cette association de fanatiques, soutenue par l'Espagne et par Rome, mise au service de l'ambition des Guises, valut à Paris, devenu le centre de la coalition, la suppression de ses privilèges (1).

Une fois roi de France, Henri IV, dans un but d'apaisement, rendit à sa capitale « tous les anciens privilèges, droits, concessions, octrois, franchises, libéitez et immunités » que ses prédécesseurs lui avaient accordés (2). Toutefois ces engagements solennels, contenus dans l'édit sur la réduction de Paris, du mois de mars 1594, ne furent guère observés. Henri IV se montra peu respectueux des franchises municipales. Dédaigneux des libertés publiques, il imposa ses créatures aux électeurs parisiens, sans se soucier du résultat des scrutins. François Miron, en 1604, succédant à Martin de Bragelongne, fut élu prévôt des marchands, grâce à la pression exercée sur le corps électoral. Revenant aux procédés despotiques de Louis XI, Henri IV, en 1596, voulut même supprimer jusqu'au

---

1. Félibien. *Preuves*, t. III, p. 784.

2. Isambert. *Anciennes lois françaises*, t. XVI, p. 76.



simulacre des élections. Martin Langlois, prévôt, Robert Besle et Jean Lecomte, échevins, étant arrivés à l'expiration de leurs mandats, le roi écrivit aux électeurs pour leur défendre de « faire aulcune assemblée, le xvi<sup>m</sup>e de ce present moys, pour l'ellection d'un prevost des marchans et de deux eschevins ; voulans que ceux qui y sont à present continuent leurs charges jusques à pareil jour que l'on comptera 1597 seullement, sans qu'il soyt procédé à aulcune ellection, n'y qu'ilz soient tenuz faire et prester nouveau serment » (1). A l'injonction royale l'Hôtel de Ville répondit par la convocation des électeurs qui nommèrent Martin Langlois prévôt des marchands, André Canaye et Claude Josse échevins (2). Henri IV ne poussa pas les choses plus loin et reçut le serment des nouveaux élus.

Continuant à certains points de vue la politique des expédients financiers de son prédécesseur, il chercha à se procurer des ressources par des créations d'offices. Un édit du mois d'avril 1594 institua six receveurs-payeurs de rentes (3). L'Hôtel de Ville protesta contre cette intrusion d'officiers royaux dans l'administration des finances municipales, mais dut s'incliner devant le bon plaisir du roi. La municipalité obtint toutefois que ces charges nouvelles fussent à sa nomination (4).

En 1603, l'arbitraire royal fut cause d'un nouveau conflit par suite de la substitution aux six receveurs des rentes d'un receveur unique, Jean de Moisset, contrôleur de l'ar-

---

1. *Registres du Bureau de la Ville*, t. XI, p. 294.

2. *Registres du Bureau de la Ville*, t. XI, p. 299.

3. *Registres du Bureau de la Ville*, t. XI, p. 39.

4. *Registres du Bureau de la Ville*, t. XI, p. 89.

genterie du roi. Ce retour à l'ancien état de choses avait pour but, sous prétexte d'une révision des rentes, de masquer une banqueroute partielle (1). L'énergie déployée par François Miron en la circonstance évita ce scandale (2).

Si Henri IV n'admettait pas de résistance à ses caprices et traitait avec tant de dédain les représentants de l'Hôtel-de Ville, il est juste toutefois de reconnaître que son initiative fut féconde dans l'exécution des travaux édilitaires entravés par les guerres civiles (3). La saleté repoussante des voies publiques, le manque complet d'hygiène engendraient de terribles épidémies qui décimaient la population parisienne. Pour remédier à ce danger l'ordonnance du prévôt de Paris, du 22 septembre 1600, traça un règlement général destiné à assainir la capitale, dont les rues étaient « tellement encombrez, et empeschez que le public n'y peut aucunement passer, aller ne venir, soit de jour ou de nuit, sans y recevoir de grandes incommoditez, et bien souvent en advient de grands dangers et inconveniens » (4). Ces mesures de salubrité furent complétées par des travaux de voirie, de pavage, d'égouts, par l'amélioration de la distribution des eaux et par l'achèvement du Pont-Neuf, commencé en 1578 sous Henri III.

A mesure que l'absolutisme s'affirme, les institutions municipales s'affaiblissent, pour tomber en pleine déca-

---

1. *Registres du Bureau de la Ville*. Archives nationales, H, 1793, f<sup>os</sup> 518, 593.

2. Voir sur *François Miron* l'ouvrage de M. Miron de l'Espinau.

3. Félibien, t. II, p. 1272.

4. Isambert. *Anciennes lois françaises*, t. XIV, p. 239.

dence sous le règne de Louis XIV. Les magistrats municipaux, réduits au rôle de simples valets du roi, dépourvus de toute autorité, n'ambitionnent plus alors que les faveurs et les privilèges. Les élections perdent tout caractère et toute portée et les lettres royales dictent aux électeurs leur conduite, en leur indiquant le nom du candidat qu'ils doivent choisir.

A l'avènement de Louis XIII, en 1610, la régente, Marie de Médicis, confirma, selon l'usage, les franchises de la ville de Paris. Les privilèges dont jouissaient les magistrats municipaux furent étendus. Louis XIII, par lettres en date du 20 décembre 1616, pour récompenser le prévôt des marchands et les échevins d'avoir maintenu pendant ses voyages en Bretagne et en Guyenne « le repos et la tranquillité » dans la capitale, leur octroya la dispense, dont jouissaient les colonels, capitaines, lieutenants et enseignes, de loger des gens de guerre (1). Les quinzièmes obtinrent, par lettres du mois de février 1618, la confirmation du privilège consistant en « exemption et franchises de toutes aydes, subsides et impositions sur les denrées et marchandises provenant de leur creu, lesquelles ils vendront en gros et débiteront en détail » (2).

Jusqu'alors les résignations d'offices avaient dû être faites en personne, devant le Bureau de la Ville. A défaut de cette formalité l'office était perdu ; aussi les titulaires n'hésitaient-ils pas à se faire « porter audit Hôtel de Ville aux

---

1. *Ordonnances royales sur le fait et juridiction de la prévosté des marchands et eschevinage de la ville de Paris*, 1644, p. 244. — Félibien, t. II, p. 1377.

2. *Ordonnances royales*, p. 314. — Félibien, t. II, p. 1377.

plus grandes crises et extrémités de leurs maladies, et souvent défaille et meurent en chemin ». Par un édit du mois de février 1623, confirmé en 1633 (1), Louis XIII, pour remédier à ces inconvénients, autorisa les officiers de la Ville à résigner leurs charges par devant notaire, moyennant le paiement d'une taxe au trésor royal et aux prévôt des marchands et échevins.

C'était la suppression en fait du droit d'élection, déjà fortement compromis, puisque les principaux électeurs de la prévôté et de l'échevinage : les conseillers de Ville et les quartiniers, devenaient ainsi de véritables propriétaires de charges municipales dont ils pouvaient faire commerce.

Ce même édit créa de nouveaux officiers subalternes de l'Hôtel de Ville : onze jurés mouleurs, visiteurs et compteurs de bois, neuf jurés vendeurs et contrôleurs de vins, quatre jurés mesureurs de charbon, cinq jurés porteurs de charbon, quatorze jurés mesureurs de grains, treize jurés porteurs de grains, trois sergents, etc.

Richelieu, qui entendait abaisser devant lui tous les grands corps de l'Etat, prodigua ses faveurs à la municipalité parisienne, tout en l'asservissant à son pouvoir. Par l'avilissement des esprits il préparait le despotisme de Louis XIV. Le corps de Ville, soumis, ne songea même pas à résister et à faire preuve de la moindre velléité d'indépendance.

Lorsque Louis XIV monta sur le trône, le trésor manquait d'argent pour soutenir la guerre contre les Impériaux et les Espagnols. Mazarin surchargea les Parisiens d'impôts ; ses

---

1. *Ordonnances royales*, p. 392. — Félibien, t. II, p. 1377.

édits bursaux déterminèrent la guerre civile. Pendant les troubles de la Fronde, l'Hôtel de Ville se rangea résolument du côté du Parlement, en mettant à son service les forces vives de Paris. La défaite de l'insurrection entraîna le triomphe du despotisme qui allait désormais gouverner la France. A la mort de son ministre, Louis XIV prit en mains la direction du pouvoir. Par une ordonnance du mois de mars 1669 (1), il confirma les privilèges de la Ville mais, continuant l'œuvre de Richelieu, il poursuivit l'anéantissement de la puissance de la municipalité parisienne, dont les privilèges n'eurent plus comme garantie que le bon vouloir d'un despote. En effet, à peine confirmées, les prérogatives de Paris furent sapées par la base. L'édit du mois de décembre 1672 (2) supprima les droits de compagnie française, possédés par la Ville depuis un temps immémorial. L'établissement de la liberté du commerce réalisait évidemment un progrès mais mettait fin au rôle si fécond de l'antique corporation des marchands de l'eau.

Par un édit du mois de juillet 1681 (3), toutes les fonctions municipales furent créées en titre d'office ; on excepta cependant celles du prévôt des marchands et des échevins. Au mois d'août 1692, Louis XIV rendit un édit érigeant en charge perpétuelle les fonctions de maire de toutes les communes de France, sauf pour Paris et Lyon. Cet édit « n'eut guère d'autre but que de forcer les communes à se racheter » (4), toutefois une disposition de ce texte modi-

---

1. Isambert, t. XIX, p. 210.

2. Isambert, t. XX, p. 25.

3. Isambert, t. XX, p. 281.

4. Raynouard, *Histoire du droit municipal*, t. II, p. 356.

fiait le régime municipal de Paris en créant douze assesseurs du prévôt des marchands. Quel était le rôle de ces assesseurs? L'édit ne nous le fait pas connaître; il se borne simplement à s'étendre sur leurs privilèges. Leurs fonctions administratives importaient peu d'ailleurs au pouvoir royal; l'unique résultat poursuivi étant de procurer au Trésor les ressources qui lui faisaient défaut. L'expédient réussit puisque l'année suivante les offices nouvellement créés étaient supprimés (1). Le rachat en avait été payé au roi.

Tout en privant Paris de ses prérogatives, Louis XIV flattait l'orgueil de ses représentants. En 1706 (2), il accorda au prévôt des marchands le titre de chevalier, et les honneurs et privilèges de la noblesse aux échevins, au procureur, au greffier et au receveur de la Ville. Par un autre édit du mois d'août 1715 ce privilège fut retiré. Ce que le bon plaisir du roi avait créé fut révoqué de même. Louis XV en 1716 (3) rétablit ces droits en faveur des magistrats municipaux.

Si la monarchie respecta les formes traditionnelles de l'organisation municipale de Paris, peut-être faut-il n'y voir, suivant certains auteurs (4), qu'un simple intérêt financier. Les rentes sur l'Hôtel de Ville permettaient, en effet, à l'Etat de contracter des emprunts par l'intermédiaire de la municipalité. Ces rentes assuraient son crédit et lui étaient d'autant plus utiles que la royauté, à partir

---

1. Félibien. *Preuves*, t. V, p. 240.

2. Félibien. t. II, p. 1526, *Preuves*, t. IV, p. 419.

3. Félibien, t. II, p. 1526. — *Preuves*, t. IV, p. 458.

4. H. Monin. *Etat de Paris en 1789*.

de 1614, ne fit plus appel aux Etats Généraux pour obtenir des subsides.

Après la mort de Louis XIV, la régence du duc d'Orléans n'amena aucun sentiment de révolte du corps municipal. Soumis pendant si longtemps aux volontés du roi, le prévôt des marchands et les échevins ne cherchèrent pas à reconquérir leurs anciennes prérogatives. N'étant plus les élus de la bourgeoisie, ils ne se passionnaient plus pour les intérêts du peuple. Leur seul rôle et leur seule ambition consistaient à figurer en grande pompe dans les cérémonies officielles. Le tiers état, qui n'était plus soutenu par l'Hôtel de Ville, chercha un autre appui ; il le trouva auprès des philosophes du xviii<sup>e</sup> siècle et marcha avec eux dans la voie du progrès, vers la Révolution.



## CHAPITRE IX

### LA RÉVOLUTION

#### § 1. — L'ASSEMBLÉE DES ÉLECTEURS

Lorsque Louis XVI monta sur le trône, le peuple éprouvait un immense besoin de réformes, mais la faiblesse et les hésitations du roi, dominé par les privilégiés, le mirent à la merci des événements. L'opinion publique exigeait impérieusement la réunion des Etats Généraux. La cour, comprenant désormais que toute résistance au vœu de la nation était impossible, dut se résoudre à les assembler. Le règlement du 13 avril 1789, rendu en exécution de celui du 28 mars (1), qui convoquait les trois ordres de Paris, stipulait, dans son article 12 la division de la ville en soixante arrondissements ou districts, pour les élections du tiers état. Cette répartition devait être opérée par les soins du prévôt des marchands et des échevins.

Les districts, convoqués le 24 avril, devaient nommer un électeur par cent membres présents. D'après l'article 13 pouvaient seuls prendre part au vote les habi-

---

1. Chassin. *Les élections et les cahiers de Paris en 1789*, t. I, pp. 333 et 399.

tants du district, âgés de vingt cinq ans, payant six livres au moins de capitation ou justifiant « d'un titre d'office, de grades dans une Faculté, d'une commission ou emploi, de lettres de maîtrise ». Le 26 avril l'assemblée des électeurs se réunit pour la première fois ; elle procéda à la vérification des cahiers de district et à la rédaction du cahier général devant être présenté aux Etats Généraux. Le 11 mai seulement elle commença à s'occuper de l'élection des députés Bailly, élu le premier, réunit 173 suffrages. Après la désignation des vingt députés de Paris et des vingt suppléants il semblait que l'assemblée des électeurs, dont la mission était terminée, dût se dissoudre. Il n'en fut rien. Dès le 10 mai elle décida son maintien afin de rester en contact avec ses représentants aux Etats Généraux. Les élections terminées le 22 mai, les électeurs s'ajournèrent au 7 juin. Leur prochaine réunion n'eut lieu toutefois que le 25 dans la salle du musée de la rue Dauphine. Ce n'est que le 27 qu'ils purent tenir une séance à l'Hôtel de Ville, le prévôt des marchands, de Flesselles, s'étant refusé jusque là à leur accorder, pour leurs délibérations, une salle de la maison comme une.

Paris étant entouré de troupes royales qui le menaçaient, l'assemblée des électeurs, sous la pression du peuple, décida, le 13 juillet, le rétablissement de la milice parisienne. Elle constitua en outre un comité permanent divisé en plusieurs bureaux (distributions, police, subsistances affaires militaires) et composé d'électeurs et du Bureau de la Ville, comité dont Flesselles reçut la présidence. Après la prise de la Bastille et le meurtre du prévôt des marchands, Bailly fut porté par acclamation, le 15 juillet, à la mairie

de Paris et Lafayette au commandement général de la milice, dont Louis XVI venait d'approuver la formation. Ces élections furent ensuite sanctionnées par un vote des districts. Les secousses violentes survenues pendant la journée du 14 juillet avaient porté la confusion à son comble. Les électeurs, qui détenaient maintenant l'administration de la Ville, songèrent à apporter un peu d'ordre au milieu du désarroi général. Leur premier soin fut de rétablir « la circulation des approvisionnements et des lettres, d'organiser les bureaux des payeurs de rentes aux Petits Pères de la place des Victoires, de pourvoir à la garde et à la sûreté des barrières, pour assurer la perception des droits d'octroi, violemment interrompue la veille, d'assujettir à une certaine discipline les corps de volontaires qui se formaient un peu partout » (1).

L'assemblée des électeurs ne pouvait pourtant s'abuser plus longtemps sur l'étendue de ses pouvoirs et émettre la prétention de s'ériger en municipalité régulière. Nommée pour élire des députés aux Etats Généraux, elle se rendit compte qu'elle ne formait pas la représentation légale de Paris. Aussi, le 23 juillet, Bailly écrivit-il une lettre (2) aux districts pour les convier à élire chacun deux députés, chargés d'élaborer, d'accord avec lui et Lafayette, « un plan d'administration municipale ». Les cent vingt élus, auxquels il faut ajouter les deux représentants de l'Université qui formait un district à part, se réunirent, à

---

1. Robiquet. *Le Personnel municipal pendant la Révolution*, p. 27.

2. Sigismond Lacroix. *Actes de la Commune de Paris*, t. I, p. 407.

l'Hôtel de Ville, le 25 juillet. L'assemblée des électeurs survécut encore pendant quelques jours ; elle se sépara le 30 juillet.

## § 2. — LA COMMUNE PROVISOIRE

Lorsque l'assemblée des représentants s'installa à l'Hôtel de Ville la situation était difficile. Par suite du manque d'approvisionnements et de l'enlèvement des convois de vivres qui se dirigeaient sur Paris, la misère était grande et surexcitait les passions populaires. La Commune provisoire ne se laissa pas aller au découragement ; s'inspirant des événements elle étendit ses attributions et, dans sa séance du 29 juillet, déclara qu'elle réunirait « le double pouvoir d'administrer dès à présent et provisoirement et de travailler à la formation du plan d'administration municipale » (1). Les représentants nommèrent aussitôt leurs comités en acceptant pour base l'organisation des bureaux, créée par l'assemblée des électeurs. Ils désignèrent ensuite seize commissaires, chargés de collaborer à la rédaction du projet d'administration municipale (2). Dans la séance du 1<sup>er</sup> août (3), « sur l'observation faite par plusieurs membres que les cent vingt-deux députés ne suffisaient pas pour remplir les bureaux et faire tout le service qu'exigeaient les circonstances actuelles », l'assemblée des repré-

---

1. Sigismond Lacroix. *Les Actes de la Commune de Paris*, t. I, p. 38.

2. Sigismond Lacroix, t. I, pp. 10 et 11.

3. Sigismond Lacroix, t. I, p. 74.

sentants décida que les districts nommeraient un troisième député, qui siégerait à partir du 5 août. Un quatrième député devait être élu également, mais il ne devait être appelé à l'Hôtel de Ville que si l'assemblée jugeait sa présence nécessaire.

Les anciennes institutions de Paris : la prévôté, l'échevinage et la juridiction du Bureau de la Ville, supprimées en fait, ne l'avaient pas été en droit. Bailly, le 15 août (1), prit l'initiative de cette mesure et fit ratifier par la Commune l'abolition du régime municipal de la monarchie. Le greffier et le procureur du roi furent les seuls dont les fonctions subsistèrent. Toutefois, comme il était nécessaire d'assurer l'exercice de la juridiction, il fut décidé que le maire « se retirerait par devant Sa Majesté pour prêter le serment accoutumé, et qu'en outre il prendrait comme assesseurs quatre gradués, conformément à la disposition des ordonnances ».

Présenté le 12 août le projet d'organisation municipale fut soumis le 20 août par Brissot de Varville à l'assemblée des représentants (2). Aux termes de ce projet qui comprend 19 titres suivis d'un règlement « sur les premières élections à faire, pour constituer la municipalité » « tous les offices, charges et places civils ou militaires, attachés à l'Hôtel de Ville de Paris, y compris le gouvernement,

---

1. Sigismond Lacroix, t. I, p. 225.

2. *Projet du plan de municipalité de la ville de Paris, présenté à l'assemblée générale des représentants de la Commune, par ses commissaires, le 12 août 1789*. Imprimé par Lottin en 1789. Bibliothèque du conseil municipal de Paris, n° 1542.

seront et demeureront supprimés, sauf le remboursement, par qui et ainsi qu'il appartiendra » (art. 1<sup>er</sup>).

La municipalité a tous les pouvoirs d'administration, de police et de juridiction ; elle établit l'assiette et la répartition des impôts et en assure la perception. Elle a « l'entière direction des gardes nationales parisiennes ». La ville et les faubourgs sont divisés en soixante districts qui élisent chacun cinq députés, formant l'assemblée générale des représentants de la Commune de Paris. Cette assemblée, composée ainsi de trois cents membres, assume « le pouvoir de régler et de surveiller l'administration de la ville de Paris ». Elle est renouvelée entièrement dans une période de cinq ans. Chaque année un des cinq représentants de chacun des districts voyait son mandat arriver à expiration. L'ordre d'élection déterminait les sortants, le représentant ayant eu le moins de suffrages dans son district devant sortir le premier. L'assemblée générale, qui se réunit deux fois par an, en juin et en décembre, est présidée par le maire assisté de deux vice-présidents et de deux secrétaires. Elle choisit dans son sein par voie de scrutin le conseil de Ville composé de soixante membres : le maire, le commandant général de la garde nationale, huit échevins, le procureur général de la Commune, deux substituts du procureur général, huit présidents de départements et trente-neuf conseillers de Ville assesseurs. Le commandant général de la garde nationale, élu pour trois ans et subordonné au pouvoir civil, était choisi en dehors de l'assemblée. Le conseil de Ville est chargé de « l'administration journalière des objets attribués à la municipalité, de la juridiction qui y est attachée et du soin

d'exécuter les décisions, résolutions et règlements faits par l'assemblée générale ». Le Bureau de Ville, dont les attributions consistent à « établir l'harmonie si nécessaire entre les départements et à donner des décisions provisoires dans les circonstances urgentes », est composé de vingt et un membres. Il comprend les membres du conseil de Ville sauf les trente-neuf conseillers assesseurs. Le Bureau s'assemble « régulièrement une fois tous les quinze jours, et plus souvent, s'il est nécessaire, sur la convocation du maire, ou, à son défaut, du premier échevin ». Il nomme « à toutes les places dépendantes des divers départements ». Le maire est élu pour deux ans « par la généralité des citoyens assemblés en districts, sur une présentation de trois membres du conseil de Ville, qui sera faite, au scrutin, trois jours à l'avance par l'assemblée générale des représentants de la Commune ». Il peut être continué dans ses fonctions pour une nouvelle période de deux ans « sans pouvoir, dans aucun cas, être réélu qu'après un intervalle de quatre années ». Il est « le chef de la municipalité, président né du tribunal contentieux, de tous les départements, et de toutes les assemblées ». Il a en sa garde les sceaux de la Ville. « Tous les travaux de la Municipalité, dont l'exercice sera confié au conseil de Ville, seront divisés en huit départements et en un tribunal contentieux. » Les huit départements comprennent : 1<sup>o</sup> les subsistances et approvisionnements de Paris ; 2<sup>o</sup> la police ; 3<sup>o</sup> la direction des établissements publics ; 4<sup>o</sup> les travaux publics ; 5<sup>o</sup> les hôpitaux ; 6<sup>o</sup> le domaine de la Ville ; 7<sup>o</sup> les impositions ; 8<sup>o</sup> les gardes nationales parisiennes. Chaque département sera composé d'un président, élu pour trois ans,



et d'un certain nombre de conseillers de Ville, assesseurs. « Le président aura seul la décision et la signature. Il distribuera les différents bureaux de son département à chacun de ses assesseurs. » Le tribunal contentieux composé du maire, de huit échevins, du procureur général de la Commune, de ses substituts et d'un greffier pris en dehors de la municipalité « connaîtra au civil, sur la poursuite du procureur général, de toutes les matières concernant la police, la voirie, les périls imminents, les impositions et entrées, l'approvisionnement de Paris, tant dans l'intérieur de la ville qu'au dehors, en se soumettant néanmoins aux règlements à faire à ce sujet par l'Assemblée nationale » Il jugera sans appel jusqu'à concurrence de deux mille livres.

Cette organisation trop complexe a le grave défaut de multiplier les rouages administratifs. Le pouvoir exécutif, mal défini, est partagé entre deux collectivités : le conseil de Ville et le Bureau de Ville, dont le maire n'est que le président. L'action de ce magistrat ainsi limitée ne pouvait entraîner la responsabilité qui, divisée, anonyme, n'existait plus en fait. Peut-être faut-il ne voir toutefois dans cette diminution du rôle du maire qu'une idée de défiance à l'égard d'un élu qui, nommé directement par tous les citoyens des districts, aurait pu abuser de son autorité pour exercer sur la Commune un véritable pouvoir dictatorial. Quant à l'assemblée délibérante elle était trop nombreuse pour pouvoir administrer : ses deux sessions de juin et de décembre étaient d'ailleurs insuffisantes pour que son action et son contrôle pussent être efficaces. Le

projet en somme aboutissait à concentrer tous les pouvoirs sur le conseil et le Bureau de la Ville.

Dans la séance du 30 août (1), l'assemblée des cent quatre-vingts représentants invita les districts « à accepter provisoirement le projet du plan de municipalité » et à nommer leurs députés dans la huitaine. Les cent quatre-vingts décidèrent en outre de continuer leurs fonctions jusqu'à la constitution de la nouvelle assemblée.

Installée le 19 septembre, la seconde assemblée des représentants comprenait, parmi ses membres, cent vingt-cinq députés ayant appartenu à la précédente assemblée. Malgré le mandat précaire dont ils étaient investis, les nouveaux représentants se mirent à l'œuvre pour organiser la municipalité provisoire et gérer les affaires de la Commune. Les difficultés commencèrent dès le début, lors de la formation du conseil de Ville. D'après le projet les soixante administrateurs devaient être élus par l'assemblée générale, mais la majorité des districts ayant émis la prétention de les désigner directement, les représentants, le 29 septembre, après une longue discussion, abdiquèrent leurs pouvoirs pour cette nomination entre les mains des électeurs (2).

Les événements d'ailleurs allaient entraver cette organisation. Les incidents du 5 octobre, du 21 octobre, la proclamation de la loi martiale (3), la constitution d'un comité de recherches, chargé d'instruire les complots qui pour-

---

1. Sigismond Lacroix, t. I, p. 398.

2. Sigismond Lacroix, t. II, p. 108.

3. Duvergier. *Collection des lois*, t. I, p. 62.

raient être découverts, les difficultés sans cesse renaissantes pour assurer l'approvisionnement de Paris, les interventions fréquentes des districts furent autant d'obstacles qui retardèrent la constitution de la municipalité. Aussi ce ne fut qu'à la fin de novembre que les services de la Commune purent commencer à fonctionner.

Mais à ce moment l'œuvre principale de la seconde assemblée des représentants n'était pas encore commencée. Le plan de municipalité, non discuté par la première assemblée, accepté provisoirement par les districts, devait être examiné et revu. La rédaction définitive du nouveau plan devait être soumise à l'approbation du corps électoral.

L'Assemblée nationale avait doté toutes les communes de France d'un régime municipal. L'article 25 du décret du 14 décembre 1789 (1) en avait excepté la ville de Paris qui, en raison de « son immense population, devait être gouvernée par un règlement particulier ». Le 3 décembre (2), sur la proposition de Thuriot de la Rozière, l'assemblée des représentants nomma un comité de constitution de vingt-quatre membres, présidé par Condorcet, qui fut autorisé à conférer avec le comité de constitution de l'Assemblée nationale « sur les bases du plan de municipalité de la ville de Paris ». Les différents titres dès leur rédaction devaient être transmis aux districts.

L'assemblée des représentants se mit au travail, l'inter-

---

1. Duvergier, t. I, p. 75.

2. Sigismond Lacroix, t. III, pp. 92 et 110.

rompant à chaque instant, détournée de son ordre du jour par des incidents multiples. Mais son autorité était déjà violemment combattue par Marat, dans l'*Ami du Peuple*, et discutée par certains districts qui prétendaient se substituer à la représentation légale. Par leurs délégués, réunis à l'archevêché, ils avaient institué en face de la Commune une Commune irrégulière qui élaborait de son côté un plan de municipalité. Bailly, que ses fonctions de maire auraient dû déterminer à rester dans la légalité, abandonna l'Hôtel de Ville, s'appuyant exclusivement sur le comité de l'archevêché dont l'action paralysait les efforts de l'assemblée.

En présence d'une situation aussi tendue, les représentants crurent de leur dignité de résigner leur mandat et, dans la séance du 9 avril, (1) sur la proposition de Godard, dépeignant « l'assemblée comme dépouillée de l'autorité qui lui avait été confiée, placée entre la défiance, le soupçon et l'envie, calomniée dans les papiers publics, outragée par des députations, méconnue par une assemblée qui s'était élevée à côté d'elle contre le vœu des décrets de l'Assemblée nationale, et cependant présidée par le chef légal de la municipalité », ils prirent la résolution de prier les districts d'accepter leur démission. Ils décidèrent cependant de conserver leurs fonctions jusqu'à leur remplacement par une nouvelle assemblée. Il fut en outre arrêté, dans la séance du 10 avril, (2) « que l'assemblée n'entendait pas comprendre dans la démission les soixante

---

1. Sigismond Lacroix, t. IV, p. 647.

2. Sigismond Lacroix, t. IV, p. 658.

administrateurs » composant le conseil de Ville. Bailly, ce jour-là même, se présenta à la barre de l'Assemblée constituante pour remettre le projet dressé par le comité de l'archevêché. Ce ne fut que le 12 avril que le plan élaboré par l'assemblée municipale fut déposé. Les représentants continuèrent néanmoins à siéger jusqu'au 8 octobre 1790, isolés de la majorité des districts et sans relations avec un maire dont le nom ne figurait même plus « à titre d'honneur » au bas des procès-verbaux et des arrêtés de l'assemblée (1).

### § 3. — LA COMMUNE CONSTITUTIONNELLE

Le décret du 21 mai-27 juin 1790 (2) réglait d'une façon définitive l'organisation de Paris. Aux termes de l'article 5 la municipalité se compose d'un maire, de seize administrateurs, de trente-deux membres du conseil, de quatre-vingt-seize notables, d'un procureur de la Commune et de deux substituts. Les districts sont supprimés, Paris est divisé en quarante-huit sections devant comprendre un nombre à peu près égal de citoyens actifs. Ces sections sont temporaires et ne doivent se réunir que pour les élections ou sur la convocation du corps municipal convocation, qui dans certains cas devenait obligatoire (3). Le corps municipal est divisé en conseil et en bureau. Le maire et les seize administrateurs composent le bureau. Le conseil municipal comprend

---

1. Sigismond Lacroix, t. IV, p. 678.

2. Duvergier. *Collection des lois*, t. 1, p. 209.

3. Voir l'art. 1<sup>er</sup> du titre IV du décret du 21 mai 1790.

trente-deux membres. Les quatre-vingt-seize notables forment avec le maire et les quarante-huit membres du corps municipal le conseil général de la Commune. Le maire, le procureur et les deux substituts sont élus directement par les sections. Les seize administrateurs sont nommés par le conseil général de la Commune, parmi les quarante-huit membres du corps municipal.

Quant aux opérations électorales des sections, le décret les complique sans aucune utilité. Pour la formation de la municipalité les quarante huit sections élisent chacune trois membres. La liste de ces cent quarante-quatre élus est aussitôt imprimée, affichée et envoyée à toutes les sections qui peuvent exercer un droit de récusation en retranchant les noms des citoyens dont l'élection ne reçoit pas leur approbation. Le résultat de la présentation de la liste devait être envoyé à l'Hôtel de Ville, et les élus non acceptés par la majorité des sections étaient définitivement rayés « sans autre information ». Les sections procédaient immédiatement au remplacement des membres éliminés. Les nouveaux élus devaient être soumis au même examen que les premiers. Ce droit d'ostracisme fut d'ailleurs peu employé, lors des élections du mois d'août 1790. Danton, nommé par la section du Théâtre Français, fut le seul dont le nom fut rejeté. La liste des cent quarante-quatre définitivement arrêtée, les sections désignaient les quarante-huit membres du corps municipal. Chaque citoyen actif établissait une liste de dix noms choisis parmi les membres du conseil général. Ceux qui, après le recensement fait à l'Hôtel de Ville, obtenaient le quart des suffrages, faisaient partie du corps municipal jusqu'à concurrence de quarante-huit mem-

bres. En cas de résultat insuffisant trois tours de scrutin pouvaient avoir lieu. Au troisième tour la majorité relative suffisait.

Le maire, élu pour deux ans, est le chef de la municipalité. Président du bureau, du corps municipal et du conseil général de la Commune, il a voix délibérative dans toutes les assemblées. Il exerce la surveillance et l'inspection de l'administration confiée aux seize administrateurs. Indépendamment des réunions que le bureau tient trois fois par semaine, le maire peut le convoquer toutes les fois qu'il le juge convenable. Le bureau est divisé en cinq départements : 1<sup>o</sup> les subsistances, 2<sup>o</sup> la police, 3<sup>o</sup> le domaine et les finances, 4<sup>o</sup> les établissements publics, 5<sup>o</sup> les travaux publics. Répartis entre ces divers départements par le corps municipal, les administrateurs et le maire sont tenus de présenter tous les deux mois au conseil municipal l'exposé sommaire de leur administration.

Le conseil municipal s'assemble tous les quinze jours. Il est chargé du contrôle de la gestion du bureau. Le conseil général se prononce sur toutes les questions d'intérêt général.

Les magistrats municipaux, le conseil et les notables étaient soumis chaque année à un renouvellement par moitié, y compris le maire et le procureur qui devaient sortir de charge à tour de rôle.

L'administration locale est confiée à seize commissaires de section et à un commissaire de police. Les seize commissaires, chargés de surveiller et de seconder au besoin le commissaire de police, se réunissaient tous les huit jours. Ils étaient tenus de veiller à l'exécution des ordon-



nances, arrêtés ou délibérations et devaient donner à la municipalité tous les avis qui pouvaient leur être demandés. A leur tête était placé un président choisi par eux.

Cette organisation, qui soulève les mêmes critiques que le plan de 1789, se rapprochait sensiblement du projet de l'assemblée des représentants, projet inspiré par le respect du régime représentatif, avec un conseil général électif. Le comité de l'archevêché, sous l'impulsion de Danton, supprimait au contraire ce conseil et entendait donner aux assemblées des sections, qui seraient devenues permanentes, le gouvernement direct des affaires de la Commune.

La seule supériorité du décret de 1790 sur le plan de 1789 consistait dans la réduction du nombre des élus, ce qui permettait un contrôle plus suivi et plus efficace des actes du pouvoir exécutif. Par contre il avait le désavantage de compliquer à l'excès les élections, dans l'unique but de faire des représentants des sections les élus de la commune entière.

Les préparatifs de la fête de la Fédération retardèrent les élections de la municipalité; elles commencèrent le 29 juillet. Bailly fut réélu maire le 3 août. Constituée le 6 octobre la nouvelle Commune s'installa à l'Hôtel de Ville le 9 octobre 1790.

Après la nomination des administrateurs et le vote de son règlement intérieur, elle se préoccupa de résoudre la question du traitement du maire de Paris. Fixé à 72.000 livres, fallait-il en faire remonter l'effet au 15 juillet 1789, date de la première élection de Bailly? Consultées sur ce point les sections se prononcèrent dans ce sens.

Par sa composition la Commune définitive marquait un progrès dans la voie de la démocratie. Associée à toutes les mesures décrétées par l'Assemblée nationale, elle dut assurer l'exécution de la constitution civile du clergé. Mais le manque de sincérité du roi à appliquer la constitution aggravait tous les jours les dissentiments qui séparaient la cour de la nation. La fuite de la famille royale édifia les moins clairvoyants sur la bonne foi de Louis XVI. Dès la nouvelle connue, le conseil général prit les mesures nécessaires pour assurer l'ordre et réprimer les excès. Il se déclara en permanence et siégea, sans interruption, du 21 juin au 26 juin 1791 (1).

Les événements allaient mettre fin au rôle des constitutionnels. L'avenir leur échappait. Bailly sentant la popularité le fuir donne sa démission. Il ne la retire qu'à la condition de la rendre définitive, au mois de novembre suivant, lors du renouvellement annuel de la municipalité. Sa retraite fut bientôt suivie de celle de Lafayette, imposée par la loi du 23 septembre 1791 (2) qui supprimait le commandement général de la garde nationale et attribuait ces fonctions aux chefs de légion, pendant un mois, à tour de rôle.

Les élections de Pétion comme maire de Paris, de Manuel comme procureur et de Danton en qualité de substitut adjoint signalèrent l'entrée des révolutionnaires à l'Hôtel de Ville.

1. Voir les procès-verbaux dans les *Actes de la Commune*. Sigismond Lacroix, 2<sup>e</sup> série, t. V, pp. 1 à 188.

2. *Collection générale des lois*. Imprimerie royale, 1792; t. V, 2<sup>e</sup> partie, p. 1285.

Le 10 mars 1792 le conseil général, sur la proposition de Manuel, vota la publicité de ses séances. C'était semetre sous la domination des sections qui, des tribunes, pouvaient ainsi exercer une pression immédiate sur les délibérations de l'assemblée.

L'antagonisme régnait parlout. Le Département, présidé par le duc de La Rochefoucauld, était la seule autorité restée fidèle au roi. Un conflit ne tarda pas à surgir avec la Commune de Paris. Il prit naissance au sujet des empiétements du Département qui prétendait assumer les attributions du directoire de district que la loi n'avait pas institué à Paris. La Législative s'entremet mais la lutte reprit bientôt sur le terrain politique.

Les premiers échecs subis par les corps de Biron et de Dillon devant Quiévrain et devant Tournai soulevèrent l'indignation. L'Assemblée législative siégea en permanence et décréta la déportation des prêtres réfractaires, le licenciement de la garde du roi et la formation d'un camp de vingt mille volontaires. La révolte de la cour contre ces décrets détermina Louis XVI au renvoi du ministère girondin. L'exaspération fut à son comble et le peuple, dans la journée du 20 juin, se porta sur les Tuileries. Il ne se dispersa que sur l'invitation de Pétion. Rendu responsable de n'avoir pas empêché l'émeute, le maire de Paris fut suspendu provisoirement de ses fonctions, par un arrêté du Département du 6 juillet 1792 (1). Ratifiée par le roi, le 11 juillet, la mesure frappant Pétion fut rapportée, le 13 juillet, par un décret de l'Assemblée

---

1. Lanfant. *Le Conseil général de la Seine*, p. 176.

législative. La Commune de Paris triomphait de l'assemblée contre-révolutionnaire qu'était le Directoire du département.

La royauté désormais était vaincue. A l'enthousiasme sublime que provoqua « la patrie en danger » s'ajoutait la haine contre les ennemis intérieurs et contre le roi qui les personnifiait. L'insolent manifeste du duc de Brunswick détermina Paris à relever le défi qui lui était lancé. Il répondit par la journée du 10 août. Les sections, devenues permanentes par l'organisation « d'un bureau central de correspondance » leur permettant de se concerter entre elles, avaient déjà, au nombre de quarante sept, voté, le 28 juillet, la déchéance de Louis XVI. Cette permanence mit fin à la Commune constitutionnelle ; elle engendra la Commune révolutionnaire. En effet, le 9 août, dans la soirée, la section des Quinze-Vingts prit une délibération invitant les sections à désigner chacune trois commissaires qui se joindraient à la municipalité pour « aviser aux moyens prompts de sauver la chose publique » (1). Cet arrêté fut transmis aussitôt aux sections qui, en majorité, nommèrent immédiatement leurs délégués. Dans la nuit, les commissaires (2) arrivèrent à l'Hôtel de Ville où siégeait le conseil général. S'installant dans une salle voisine ils ouvrirent le 10 août, à sept heures du matin, leur première séance. Ne songeant pas à la résistance, les membres du conseil cédèrent la place au pouvoir révolutionnaire.

---

1. Bachez et Roux. *Histoire parlementaire de la Révolution française*, t. XVI, p. 407.

2. La liste des commissaires des sections a été publiée dans l'ouvrage de MM. Bachez et Roux, t. XVI, p. 410.

§ 4. — LA COMMUNE INSURRECTIONNELLE

La monarchie avait vécu. Le 10 août, coup sur coup, l'Assemblée législative rendit des décrets convoquant une Convention nationale, suspendant le roi, réorganisant le ministère, formant un camp sous les murs de Paris et décidant l'envoi de commissaires aux armées. A l'Hôtel de Ville, dans cette même journée, « l'assemblée des commissaires de la municipalité des sections réunies, avec pleins pouvoirs de sauver la chose publique », se consolidait en décidant la suspension provisoire de l'état major de la garde nationale et du conseil général de la Commune. Le maire, le procureur et les seize administrateurs devaient toutefois continuer leurs fonctions (1). Mandat auquel appartenait pour le moment le commandement général de la garde nationale, « prévenu du délit contre la sûreté publique, d'avoir donné des ordres à la force armée, sans réquisition légale », fut traduit, dès le matin du 10 août, à la barre de l'assemblée des commissaires et arrêté. Il fut tué d'un coup de pistolet sur les marches de l'Hôtel de Ville, alors qu'on le conduisait à la prison de l'Abbaye.

Portée à deux cent quatre-vingt-huit membres, par de nouvelles élections des sections, l'assemblée révolutionnaire fut chargée, par un décret de la Législative, de la garde du roi (2). Le 12 août elle prit un arrêté (3) ordon-

1. Buchez et Roux, t. XVI, p. 424.

2. Buchez et Roux, t. XVII, p. 69.

3. Les procès-verbaux de la Commune révolutionnaire, du 10 août au 10 septembre, ont été publiés dans l'ouvrage « Mémoires sur les journées de septembre 1792 », 1823.

donnant le transfert au Temple de la famille royale. Cherchant à apaiser le peuple, elle préserva le Louvre de l'incendie qui le menaçait ; mais ce fut sur ses instances que l'Assemblée législative créa le tribunal d'exception du 17 août, le premier tribunal révolutionnaire, pour juger les crimes de lèse nation.

Cet accord de la Commune et de l'Assemblée législative fut un moment interrompu. Une scission se produisit au sujet des visites domiciliaires, prescrites aux municipalités pour rechercher les armes et désarmer les suspects. Attaquée par Girey-Dupré, dans le *Patriote Français*, la Commune traduisit le journaliste à sa barre ; Girey-Dupré refusa d'obéir et en appela à l'Assemblée qui, prenant prétexte de cet incident, décréta le 30 août la formation dans les vingt-quatre heures d'un nouveau conseil général. Chaque section était appelée à élire deux membres (1).

Ce décret ne fut pas exécuté. Il fut d'ailleurs rapporté peu après, le dissentiment qui avait séparé un moment les deux assemblées s'étant dissipé. Le danger que courait la France les avait réunies dans un même élan de patriotisme. Le 2 septembre, dans sa séance du matin, l'Assemblée, « considérant que la direction des armées paraît être principalement contre Paris, qu'il importe par conséquent que l'administration de cette commune, dont les travaux sont si multipliés, soit surveillée et aidée par un plus grand nombre de citoyens » décréta l'augmentation du nombre des membres du conseil général fixé par la loi du 30 août. La commune de Paris devait être représentée par

---

1. Buchez et Roux, t. XVII, p. 160.



deux cent quatre-vingt-huit citoyens, non compris les officiers municipaux, le maire, le procureur et ses substituts. Les commissaires en exercice depuis le 10 août faisaient partie de droit de ce conseil. Les sections dont la représentation était incomplète étaient tenues de la compléter.

L'assemblée révolutionnaire allait ainsi rentrer dans la légalité, mais ce décret ne fut pas plus exécuté que le précédent. A ce moment Paris était dominé par de terribles événements. L'ennemi foulait le sol de la patrie et, après la prise de Longwy, venait d'investir Verdun. Ces désastres n'abattirent pas le peuple qui, se dévouant au salut commun, se jeta en désespéré au devant de l'étranger : mais cette folie du désespoir se traduisit chez certains en sentiments de basse vengeance, en une obsession de terreur et de sang. Le délire du crime s'empara de la multitude qui se rua sur les prisons et se livra à un effroyable massacre des suspects. En ces circonstances tragiques, la faute de l'Assemblée et de la Commune fut de ne pas déployer l'énergie suffisante pour sauver les victimes et les arracher à la violence des fureurs déchainées.

Au moment où la Convention se réunissait, les armées de la Révolution remportaient à Valmy leur première victoire sur les ennemis de l'extérieur. Les sentiments d'hostilité manifestés, dès les premières séances, par les Girondins à l'égard des Montagnards, parmi lesquels siégeaient la plupart des membres de la représentation parisienne, ne tardèrent pas à rejaillir sur la Commune de Paris. Le 30 septembre 1792 (1), une députation de la section des

1. Buchez et Roux. *Histoire parlementaire de la Révolution française*, t. XIX, p. 157.



Quinze-Vingts, cette même section qui avait produit la Commune révolutionnaire, vint dénoncer à la Convention « le despotisme municipal ». « Nous n'avons plus de maire, plus de procureur de la Commune, plus d'administrateurs de police qui soient en état de remplir ces importantes fonctions ; tout est provisoire ; la tyrannie seule de nos municipaux patrioticides est éternelle. Il est temps que les lois reprennent leur empire et que l'autorité des représentants du peuple soit reconnue. Législateurs, la municipalité veut se mesurer avec vous ; et si vous fléchissez, vous périrez avec elle... Proclamez votre volonté souveraine, et bientôt ces nouveaux tyrans ne souilleront plus le sol de la liberté. La section des Quinze-Vingts vous offre à cet effet son courage et ses efforts ; car elle pense que c'est de l'exécution des lois que dépend le maintien de la République. » Malgré l'énergique défense de Tallien, la majorité composée de Girondins, jetant la suspicion sur la Commune tout entière, la rendit responsable des exagérations et des excès de quelques-uns de ses membres. Sur la proposition de Bazire, signalant le dépôt entre les mains de la municipalité de nombreux objets, « provenant des maisons ci-devant royales » ou saisis chez des personnes suspectes, la Convention décida la présentation par Roland, le ministre de l'Intérieur, d'un rapport sur l'exécution des décrets ordonnant le remplacement de la Commune du 10 août et sur la reddition de ses comptes de gestion.

Mais la Commune n'avait pas attendu cette injonction pour apurer ses comptes. Depuis plusieurs jours le conseil général avait invité le comité de surveillance à justifier des sommes dont il était détenteur. Convoqués le

29 septembre (1) pour procéder à cette opération, en présence des délégués des sections, les commissaires ne parurent pas à l'Hôtel de Ville. Le conseil général prit alors un arrêté ordonnant : « que le comité de surveillance serait mandé sur le champ, et qu'il serait fait une affiche pour inviter les citoyens qui auraient des réclamations à faire contre ce comité, pour raison d'actes arbitraires exercés depuis le 2 septembre dernier, à venir les faire dans le sein de la Commune, pour obtenir la justice qui leur était due ». Un second arrêté décidait « que le comité de surveillance remettrait dans le moment l'état des membres qui le composent, avec la distinction de ceux qui sont membres de la Commune et de ceux qui ne le sont pas... que les scellés seraient mis sur les effets d'or, d'argent et les bijoux ». Enfin, par un troisième arrêté, tous les membres du conseil devaient rendre compte de leur gestion et des dépôts dont ils pouvaient être détenteurs. « Le conseil général de la Commune allait donc au devant des exigences, les plus soupçonneuses (2) ». Le comité de surveillance rendit ses comptes peu après, de manière à faire éclater l'intégrité de son administration financière (3).

Pendant ce temps il était procédé à l'élection d'un maire. Nommé par 13.899 voix, le 15 octobre, Pétion refusa le nouveau mandat qui lui était confié pour se consacrer entièrement à ses fonctions de membre de la Convention. A la

1. Buchez et Roux, t. XIX, p. 192.

2. Louis Blanc. *Histoire de la Révolution française*, t. VII, p. 314.

3. Buchez et Roux, t. XX, p. 61.

suite de six scrutins, Chambon fut élu maire par 7.358 suffrages, le 30 novembre 1792 (1). Quant à la municipalité, l'Assemblée se préoccupa de légaliser sa situation. Le 22 novembre, Boucher René, le maire par intérim, exposa à la Convention que l'administration de Paris ne pouvait plus être assurée, la Commune se trouvant réduite à douze membres. Un décret intervint le 24 novembre (2), décidant la nomination, dans les trois jours, de « cent trente-deux citoyens qui, avec les douze municipaux actuellement en exercice », devaient former le conseil général et le corps municipal. Cette municipalité était provisoire ; elle ne devait siéger que jusqu'au renouvellement définitif décrété au mois de septembre. La déclaration de Boucher René fut reconnue inexacte. En effet les officiers municipaux, alors en fonctions, étaient encore au nombre de vingt deux. Aussi un décret modificatif vint il, le 29 novembre (3), rectifier cette erreur en prescrivant aux sections de n'élire que cent vingt-deux citoyens. Les élections eurent lieu immédiatement.

La nouvelle commune, aussi révolutionnaire que sa devancière, comprenait même certains éléments plus avancés. Réunie le 2 décembre, elle fut complétée par l'élection de Chaumette comme procureur, de Réal et d'Hébert comme substitués.

La magistrature de Chambon, une des créatures de la Gironde, fut de courte durée. A la suite de nombreux con-

---

1. Bédiez et Roux, t. XX, p. 59, t. XXI, p. 50, t. XXII, p. 322.

2. Duvergier, t. V, p. 71.

3. Duvergier, t. V, p. 80.

flits il abandonna la mairie de Paris. Les sections, le 14 février 1793, lui donnèrent comme successeur l'ancien ministre de la guerre, Pache, qui avait dû démissionner, en raison des attaques incessantes dont il était l'objet de la part des Girondins (1). Paris répondait par cette élection aux violences de la majorité de la Convention contre ses représentants. L'orage qui s'annonçait n'allait pas tarder à éclater. Dans la séance du 18 mai, Guadet proposa de « casser » les autorités de Paris et de remplacer provisoirement, dans les vingt-quatre heures, la municipalité par les présidents des sections (2). Les paroles de conciliation prononcées par Barère ramenèrent le calme dans les esprits. La Convention rejeta les mesures préconisées par Guadet mais décréta la nomination d'une « commission de douze membres chargés d'examiner les arrêtés pris par la Commune depuis un mois ».

L'institution de ce comité, entièrement composé de Girondins, souleva les sections. L'arrestation d'Hébert et les violences d'Isnard, le président de la Convention, menaçant Paris d'un anéantissement complet (3), provoquèrent l'indignation et exaspérèrent les passions. La Commune se sentit atteinte dans la personne d'un de ses magistrats et vit dans les arrestations ordonnées par les Douze la menace d'un complot tramé contre Paris et la République. Une lutte à mort allait commencer entre la Montagne et la Gironde. Dans la nuit du 30 au 31 mai, les délégués des sections, réunis à l'évêché, se déclarèrent en insurrection.

---

1. Buchez et Roux, t. XXIV, p. 300.

2. Buchez et Roux, t. XXVII, p. 129.

3. Buchez et Roux, t. XXVII, p. 225.

A six heures du matin une députation, représentant trente-trois sections et ayant à sa tête Dobsent, une des victimes de la commission des Douze, se présenta à l'Hôtel de Ville. Cette députation annula les pouvoirs de la municipalité mais la réintégra aussitôt dans ses fonctions, lui donnant ainsi « au nom du peuple souverain l'investiture révolutionnaire » (1). La suppression du comité des Douze n'était qu'une demi-mesure, qui ne donna satisfaction ni aux sections, ni à la Commune. Ce que la population voulait c'était l'épuration de la Convention, c'était la mise en accusation des principaux membres de la Gironde. L'Hôtel de Ville dirigea le mouvement, mit Paris sous les armes et assura le succès de cette « insurrection morale » qui aboutit à la chute des Girondins.

L'influence de la Commune, qui venait d'être constituée le 7 août d'une façon définitive (2), s'accrut par le succès qu'elle avait remporté. Ses volontés pesèrent souvent sur les décrets de la Convention ; mais par ses exagérations, par ses doctrines hébertistes, par ses tendances à substituer son pouvoir à celui de l'Assemblée, elle s'attira l'hostilité de Robespierre et du comité de Salut public. Le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) sur l'organisation du gouvernement révolutionnaire (3) concentra toute l'autorité entre les mains des comités de la Convention. La Commune de Paris fut mise sous la dépendance du Département (art 11, sect. III) (4) pour « l'application des lois

---

1. Buchez et Roux, t. XXVII, p. 306.

2. Buchez et Roux, t. XXVIII, p. 433.

3. Duvergier, t. VI, p. 391.

4. Lanfant. *Le Conseil général de la Seine*, p. 221.

révolutionnaires, des mesures de sûreté générale et de salut public » (art. 8, sect. II), et son procureur fut remplacé par un agent national, chargé « de requérir et de poursuivre l'exécution des lois, ainsi que de dénoncer les négligences apportées dans cette exécution, et les infractions qui pourraient se commettre » (art. 14, sect. II). Cette subordination politique ne limitait toutefois nullement la sphère d'action des intérêts purement communaux. Le décret ne portait aucune atteinte sur ce point aux droits de la municipalité, qui restait entièrement maîtresse de son administration.

La défaite de l'hébertisme entraîna bientôt la chute de Chaumette et d'Hébert. La Convention, par un décret du 28 ventôse an II (18 mars 1794), invita ses deux comités de Salut public et de Sûreté générale à procéder sur-le-champ « à l'examen de la conduite et à l'épuration des autorités constituées de Paris ». Le comité de Salut public prit immédiatement un arrêté par lequel Cellier et Legrand étaient appelés à remplir les fonctions de Chaumette, agent national, et d'Hébert, substitut, mis alors en état d'arrestation (1). Quelques jours après, le 9 germinal (29 mars). Payan et Lubin furent désignés pour occuper ces postes à la Commune de Paris. Le maire Pache, jeté en prison, fut à son tour remplacé le 21 floréal (10 mai) par Fleuriot Lescot (2). Le conseil général, de son côté, fut soumis à plusieurs épurations. La Commune, ainsi transformée, devint la plus fidèle alliée de Robespierre dans la

---

1. Buchez et Roux, t. XXXII, p. 38.

2. Buchez et Roux, t. XXXIII, p. 22.



lutte qu'il avait entreprise contre les passions et les intérêts qui s'étaient emparés du gouvernement révolutionnaire. Au 9 thermidor (27 juillet) lorsque la conspiration réactionnaire le mit hors la loi, la Commune se prononça ouvertement en sa faveur ; mais pour avoir soutenu sa cause, 90 de ses membres payèrent de leur vie leur dévouement à la République (1).

#### § 5. — LA RÉACTION THERMIDORIENNE

Le régime absolu des libertés communales, qui avait coïncidé avec une crise politique aiguë, était maintenant terminé. Le système de la centralisation administrative allait régir la capitale. Brisant tout droit électoral et anéantissant les pouvoirs d'une municipalité qu'elle jugeait trop puissante, la Convention, le 14 fructidor an II (31 août 1794) (2), rendit un décret, déterminant « comment et par qui sera administrée la Commune de Paris » et faisant passer aux commissions qui avaient remplacé les ministères la gestion des affaires municipales. Les commissions nationales du commerce et des approvisionnements, des secours publics, de l'instruction publique, des travaux publics, de l'agriculture et des arts, des armes, des administrations civiles, police et tribunaux, des revenus nationaux, suivant leur compétence, furent chargées d'administrer les services de la Ville. A deux commissions spéciales furent confiées, sous la surveillance du Département, la partie administrative

---

1. Voir dans Buchez et Roux, t. XXXIV, p. 102, la liste des victimes du 9 thermidor.

2. *Bulletin des Lois*, an II, 271, n° 50.



de la police municipale ainsi que l'assiette et la répartition des contributions publiques. Ces commissions composées, la première de vingt membres, et la seconde de quinze membres, étaient nommées par la Convention, sur la présentation des comités de Salut public, de Sûreté générale et de Législation. Un agent national était attaché à la commission de police administrative. Enfin les fonctions relatives à l'état civil étaient exercées, dans chaque section, par un officier public également désigné par la Convention.

Les Thermidoriens, s'acharnant dans leur victoire, s'abandonnant à une réaction aveugle, ne laissaient même pas à Paris l'ombre d'une liberté.

Pendant les journées de prairial an III (mai 1795) provoquées par la famine que l'abrogation de la loi du maximum avait engendrée, le peuple se ressaisit; maître un moment de l'Hôtel de Ville il chercha à reconstituer la Commune et à reconquérir ses franchises perdues. Cambon fut proclamé maire de Paris et Thuriot procureur; mais ni l'un ni l'autre ne se rendirent à l'appel des insurgés. Cette Commune révolutionnaire dura quelques heures à peine.

Dominée après son succès par des sentiments de vengeance, la Convention décima la Montagne. La plupart des sections durent rendre leurs armes; elles furent dans la suite tellement envahies par les royalistes qu'il fallut, le 13 vendémiaire an IV (5 octobre 1795), leur livrer un sanglant combat.

## CHAPITRE X

### LE DIRECTOIRE

L'organisation municipale de la France fut profondément modifiée par la constitution de l'an III (1), qui établit un régime centralisateur, motivé par la crainte de voir renaître les grandes assemblées révolutionnaires. Le titre VII de la constitution supprimait les municipalités dans les communes d'une population inférieure à 5.000 habitants ; elles étaient simplement représentées à la municipalité cantonale par un agent communal et un adjoint. Les villes plus importantes conservaient seules leur administration particulière, composée de cinq officiers municipaux jusqu'à 10.000 habitants, de sept jusqu'à 50.000 et de neuf jusqu'à 100.000. Quant aux grandes villes elles étaient divisées en trois arrondissements au moins, de 30.000 à 50 000 habitants, comprenant chacun une municipalité de sept membres. Dans ces communes il était créé un bureau central de trois membres, désignés par le Département et confirmés par le pouvoir exécutif, bureau chargé de statuer sur « les objets jugés indivisibles par le Corps législatif ». Nommés pour deux ans par les assemblées

---

1. Duvergier, t VIII, p. 277.

primaires, les membres des municipalités étaient renouvelés par moitié chaque année. Le Directoire exécutif déléguait auprès de chaque administration locale un commissaire chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois. Subordonnées à l'administration départementale les communes étaient placées sous une tutelle étroite. Leurs officiers municipaux pouvaient être suspendus, leurs actes pouvaient être annulés par le Département, sous réserve de l'approbation du Directoire, qui lui-même avait la faculté, en évoquant l'affaire, de prononcer directement ces suspensions et ces annulations. A lui seul était réservé le droit de destituer les administrateurs communaux.

Paris n'avait pas été compris dans cette réorganisation, mais le décret du 19 vendémiaire an IV (11 octobre 1795) (1) ne fit que lui en appliquer les règles. Formant un canton, le territoire de la « ci-devant commune de Paris » fut divisé en douze municipalités de sept membres chacune. La police et les subsistances, « déclarées objets indivisibles d'administration », rentrèrent dans la compétence du bureau central, dont les trois membres étaient nommés par le Directoire (art. 38). Le principe de l'élection des membres des douze municipalités avait été nettement posé dans le décret de vendémiaire ; ce droit fut cependant enlevé arbitrairement aux électeurs. La loi du 4 pluviôse an IV (24 janvier 1796) ajourna les élections (2) jusqu'au 1<sup>er</sup> thermidor suivant et autorisa le Directoire à choisir provisoirement

---

1. Duvergier, t. VIII, p. 382.

2. *Bulletin des lois*, an IV, 133, n° 21;

les administrateurs parisiens. Ce n'est que bien plus tard que les arrondissements furent représentés par des municipalités élues.

Par une évolution progressive la centralisation s'implantait, préparant ainsi le passage, sans transition, au régime bonapartiste. La faiblesse du gouvernement directorial, livré à toutes les intrigues, en butte à toutes les séditions et à tous les complots, ranima les espérances de la réaction, qui mit tout en œuvre pour renverser la République. Lorsque Brumaire survint, la lassitude des esprits était telle que le peuple laissa perpétrer sans résistance le coup d'État qui livrait la France à la dictature.

## CHAPITRE XI

### LE CONSULAT ET L'EMPIRE

La constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) (1) fit disparaître les derniers vestiges de principes démocratiques que la constitution de l'an III n'avait pas abolis. Afin de laisser aux électeurs le moins d'influence possible sur la direction des affaires et de consacrer l'omnipotence du Premier consul, le législateur recourut à la création des « listes de confiance ». Tous les Français, âgés de vingt et un ans au moins, inscrits sur le registre civique de l'arrondissement communal, désignaient par leurs suffrages ceux d'entre eux qu'ils estimaient les plus aptes à gérer les affaires publiques. Une première liste, contenant un nombre de noms égal au dixième des électeurs, était ainsi établie. Les fonctionnaires de l'arrondissement devaient être choisis parmi ces élus. Les citoyens désignés par ce procédé nommaient le dixième d'entre eux pour former la liste départementale dans laquelle devaient être recrutés les fonctionnaires du département. Enfin les élus de cette catégorie procédaient à une dernière sélection par la composition d'une troisième liste, égale pareille-

---

1. Duvergier, t. XII, p. 23.

ment au dixième d'entre eux, 5.000 environ, liste comprenant les éligibles de chaque département aux fonctions publiques nationales.

La constitution n'ayant pas déterminé les règles qui devaient être imposées aux administrations locales, la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) (1) posa les bases du régime qui, dans ses grandes lignes, fonctionne encore aujourd'hui.

Dans chacun des douze arrondissements de Paris un maire et deux adjoints sont chargés de l'état civil et de la partie administrative. Le conseil général, comprenant vingt-quatre membres, remplit les fonctions de conseil municipal. L'administration appartient à deux préfets : le préfet de la Seine et le préfet de police, assistés de deux secrétaires généraux. Un conseil de préfecture, composé de cinq membres, constitue le tribunal administratif du département. Aucune place n'était laissée à l'élection directe ; toutes ces fonctions devaient être occupées par des titulaires choisis par le Premier consul sur la liste de confiance. Le Consulat supprimait ainsi la nomination par le peuple de ses mandataires. N'osant pas rompre toutefois trop brutalement avec les principes révolutionnaires, qui exigeaient que le pouvoir à tous les degrés émanât de la volonté populaire il avait institué, pour donner encore à la nation l'illusion de sa souveraineté, une vaine apparence de consultation électorale, consacrant en fait l'omnipotence du Premier consul.

---

1. Duvergier, t. XII, p. 88.

Paris, représenté par des fonctionnaires de Bonaparte, n'avait même plus son conseil municipal. Daunou, dans son rapport présenté au Tribunat, le 23 pluviôse (1), s'étonna de cette anomalie. « Paris, disait-il, doit rester partagé en douze divisions municipales que le projet n'eut pas dû peut être nommer arrondissements, puisque cette dénomination est réservée à des portions de territoire d'un tout autre ordre..... Il n'y point de conseils municipaux, leurs fonctions sont attribuées au conseil général de département, et c'est là ce qui nous porte à penser qu'il n'y aurait point de conseil d'arrondissement, puisque, s'il en existait un il serait bien plus naturel de lui confier des fonctions relatives aux intérêts spéciaux de Paris, que de transporter ces fonctions dans un conseil de département de la Seine, dont plusieurs membres pourront et devront même être pris hors des murs de cette cité. »

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X (4 août 1802) (2) accrut encore les pouvoirs du chef de l'Etat. Bonaparte fut nommé consul à vie. Ce texte, qui remaniait si profondément la constitution de l'an VIII, supprima les listes de confiance pour créer des collèges électoraux d'arrondissement et de département, dont les membres recevaient un mandat viager. Paris, privé de son assemblée communale, avait un collège électoral de département présentant au Premier consul une double candidature pour chaque place vacante au conseil général de la Seine.

Ce dernier simulacre d'élection va même bientôt dispa-

---

1. *Moniteur Universel*, t. XXI, n° 154, p. 615.

2: Duvergier, t. XIII, p. 505.



raître par le règlement du 13 mai 1806 (1) qui donnait à l'empereur le droit, dans l'intervalle des convocations des collèges électoraux, de pourvoir aux vacances venant à se produire.

---

1. Duvergier, t. XV, p. 441.

## CHAPITRE XII

### LÉGISLATION CONTEMPORAINE

Le régime consulaire et impérial était trop favorable au pouvoir personnel pour que la Restauration songeât à le modifier sensiblement. Il faut arriver jusqu'à la révolution de 1830 pour voir rendre aux communes le libre choix de leurs administrateurs. La charte constitutionnelle du 14 août 1830 (1) laissa espérer à la nation « des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif » (art. 69). Peu de temps après intervint la loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale (2), qui consacrait les promesses faites par Louis-Philippe. Paris, excepté du droit commun, dut attendre quelques années encore une administration plus libérale ; l'élection de ses représentants lui fut restituée par la loi du 20 avril 1834 (3), relative à l'organisation du conseil général et des conseils d'arrondissement de la Seine et à l'organisation municipale de la ville de Paris.

Le préfet de la Seine et le préfet de police étaient maintenus et conservaient leurs attributions. Comme sous le

---

1. Duvergier, t. XXX, p. 181.

2. Duvergier, t. XXXI, p. 83.

3. Duvergier, t. XXXIV, p. 79.

régime de l'an VIII, Paris était divisé en douze arrondissements ayant chacun un maire et deux adjoints. Nommés pour trois ans, mais toujours révocables par le pouvoir exécutif, ces derniers ne tenaient pas directement leurs fonctions du Gouvernement. Le choix du roi se trouvait limité par l'obligation qui lui était imposée de les désigner sur une liste de douze candidats établie par les électeurs de l'arrondissement.

Le conseil municipal, pris dans le sein du conseil général, se composait de trente-six membres, élus à cette assemblée par les douze arrondissements. Ils devaient être choisis parmi les éligibles ayant leur domicile réel à Paris. La loi établissait ainsi la prédominance du conseil général qui comprenait, en outre des trente-six élus de Paris, huit représentants des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis. La loi du 16 septembre 1871 modifiera cette situation en décidant, au contraire, que le conseil municipal, complété par l'adjonction des huit élus de la banlieue, formera le conseil général de la Seine. Chaque arrondissement de Paris nommait trois membres, élus par les électeurs politiques, conformément aux dispositions de la loi du 19 avril 1831 (1). A cette catégorie de citoyens venaient s'ajouter les électeurs ayant leur domicile réel à Paris, quand leur domicile politique était dans un autre département, ainsi que les personnes présentant certaines garanties de capacité telles que : les officiers en retraite, les magistrats, les membres de l'Institut et des sociétés savantes instituées par une loi, les avocats aux Conseils du roi

---

1. Duvergier, t. XXXI, p. 177.

et à la Cour de cassation, les notaires, les avoués, les avocats, les docteurs en médecine et certains professeurs.

D'après l'article 11 de la loi de 1834 le corps municipal se composait : du préfet de la Seine, du préfet de police, des maires, des adjoints et des conseillers élus par la ville de Paris.

Le conseil municipal avait annuellement une session ordinaire, d'une durée maxima de six semaines, consacrée spécialement à la présentation et à la discussion du budget. Les sessions extraordinaires étaient abandonnées à l'initiative du préfet de la Seine. L'assemblée ne pouvait délibérer que sur les questions soumises par l'administration.

Le roi nommait chaque année, parmi les membres du conseil, le président et le vice-président. La désignation du secrétaire était seule réservée aux représentants de Paris.

Le préfet de la Seine et le préfet de police pouvaient assister aux séances avec voix consultative.

La loi ne fixait pas la durée du mandat des conseillers mais, comme l'article 10 renvoyait aux dispositions de la loi du 22 juin 1833, il en résultait que les conseillers généraux de la Seine et par suite les conseillers municipaux de Paris étaient « élus pour neuf ans et renouvelés par tiers tous les trois ans ».

Enfin une disposition de la loi de 1834 rendait applicables à Paris les articles de la loi du 21 mars 1831 relatifs à l'irrégularité des délibérations et à la dissolution du conseil municipal.

Ce texte nouveau réalisait un progrès incontestable

puisqu'il établissait le principe électif et supprimait la double mission que le conseil général avait tenue du législateur de l'an VIII. Mais l'œuvre entreprise restait inachevée. Logiquement, après avoir réglé l'organisation, il aurait fallu fixer les attributions des deux assemblées. La loi du 10 mai 1838, appliquée à tous les départements, compléta la législation administrative du département de la Seine, mais la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale (1) laissa Paris en dehors du droit commun. Les attributions du conseil municipal restèrent donc soumises au régime antérieur. En 1867 seulement la ville de Paris fut appelée à bénéficier des dispositions de la loi de 1837.

Ce système administratif demeura en vigueur pendant tout le règne de Louis-Philippe.

Il était à présumer que la révolution de 1848 allait reprendre les traditions de la Révolution française, interrompues pendant de longues années. Le suffrage universel proclamé fut appliqué aux élections communales et l'Assemblée constituante, par le décret du 3 juillet 1848 (2), restitua aux conseils municipaux l'élection des maires et des adjoints, sauf dans les chefs-lieux d'arrondissement et de département et dans les communes au-dessus de 6.000 habitants. Mais la sollicitude des pouvoirs publics à l'égard des franchises communales n'alla guère au delà de ces limites.

Quant à Paris, il resta plus que jamais dans une situation d'exception. Les événements d'ailleurs en furent la cause.

Garnier-Pagès fut nommé maire de Paris, le 24 février

---

1. Duvergier, t. XXXVII, p. 227.

2. Duvergier, t. XLVIII, p. 358.

1848 (1). Trois jours après, le 27 février, le conseil municipal fut dissous (2). Le 12 mars la même mesure fut prise à l'égard du conseil général de la Seine(3). La révolution s'étant faite au nom de la réforme électorale, il était naturel que le Gouvernement prononçât la dissolution d'assemblées « dont le mandat émanait du principe d'électorat privilégié ». Chargé, en l'absence momentanée de toute représentation, de l'administration de Paris et du département, Garnier-Pagès reçut des pouvoirs très étendus. Le maire relevait directement du gouvernement provisoire dont il était membre lui-même ; il participait ainsi à l'autorité souveraine qui contrôlait ses actes. La préfecture de police était placée sous sa dépendance (4), et le budget municipal devait être réglé définitivement par ses soins en recettes et en dépenses (5).

L'Assemblée constituante, issue du suffrage populaire, ouvrit ses séances le 4 mai 1848. A peine avait-elle commencé ses travaux qu'elle fut envahie par l'émeute. Sa dissolution ayant été proclamée au milieu du tumulte, Barbès se rendit à l'Hôtel de Ville pour y former un gouvernement provisoire. Le calme rétabli, Barbès et Blanqui furent mis en état d'arrestation ; mais cette tentative contre le palais Bourbon allait entraîner la suppression des ateliers nationaux. C'était provoquer l'insurrection qui ensanglanta Paris, pendant les journées de juin. Le géné-

---

1. Duvergier, t. XLVIII, p. 56.

2. Duvergier, t. XLVIII, p. 62.

3. Duvergier, t. XLVIII, p. 91.

4. Duvergier, t. XLVIII, p. 67.

5. Duvergier, t. XLVIII, p. 101.

ral Cavaignac, investi de pouvoirs dictatoriaux, réprima la révolte, mais dans la lutte la liberté avait été anéantie et la réaction qui suivit allait bientôt aboutir au rétablissement de l'Empire.

C'est au lendemain de ces journées que fut rendu le décret du 3 juillet ordonnant le renouvellement par le suffrage universel des conseils municipaux. Paris perdit par sa rébellion son indépendance administrative ; mis à l'écart de ces dispositions libérales il devait ainsi que le département de la Seine faire l'objet d'un décret spécial.

Toutefois, comme il n'était pas possible d'abandonner plus longtemps aux mains d'un maire le pouvoir exécutif et le pouvoir délibérant, une commission, à la fois municipale et départementale, remplaça les conseils dissous. Deux arrêtés du chef du pouvoir exécutif, le général Cavaignac, pris les 4 et 10 juillet (1), désignèrent les quarante-quatre membres « chargés d'exercer provisoirement les fonctions attribuées au conseil général et au conseil municipal ». Cette commission tint sa première séance le 12 juillet. Elle fut installée à l'Hôtel de Ville par le maire de Paris, Armand Marrast, qui venait de remplacer Garnier Pagès et choisit Arago comme président.

On en revenait ainsi aux erreurs de l'an VIII que la loi de 1834 avait cherché à éviter. Les élections étaient supprimées et l'administration départementale et communale était confondue dans une même assemblée.

La mairie de Paris survécut peu à cette organisation nouvelle. Le 19 juillet, Armand Marrast donna sa démission

---

1. *Moniteur Universel*, 8 et 13 juillet 1848, pp. 1585 et 1627.



et fut remplacé par un préfet de la Seine, M. Trouvé-Chauvel (1).

Ces mesures d'exception, dans la pensée du législateur, devaient être de courte durée ; malheureusement les circonstances leur imprimèrent un caractère définitif. La constitution du 4 novembre 1848 (2), après avoir posé, dans son article 79, le principe de la nomination des conseils généraux et des conseils municipaux par le suffrage direct de tous les citoyens, prévoyait bien la promulgation d'une loi spéciale devant régler « le mode d'élection dans le département de la Seine, dans la ville de Paris et dans les villes de plus de vingt mille âmes », mais cette loi, pas plus que le décret promis le 3 juillet, ne fut jamais rendue.

Néanmoins une modification importante fut apportée à la commission municipale et départementale. Pour remédier aux inconvénients entraînés par cette représentation unique des intérêts de la Ville et du département, le ministre de l'Intérieur, M. Dufaure, proposa, dans un rapport (3) adressé au président de la République, de nommer « une commission provisoire départementale de la Seine, composée de trente-six membres pris dans la ville de Paris, quatre pris dans l'arrondissement de Sceaux et quatre dans celui de Saint-Denis et de décider que les trente-six membres, domiciliés à Paris, formeront la com-

---

1. Merruau. *Souvenirs de l'Hôtel de Ville de Paris*, 1848-1852, p. 79 à 86.

2. Duvergier, t. XLVIII, p. 560.

3. *Moniteur Universel*, 10 septembre 1849, pp. 2849.

mission municipale provisoire ». Ces propositions furent ratifiées par le décret du 8 septembre 1849 (1).

L'Empire conversa précieusement ce régime administratif. Après le coup d'État du 2 décembre 1851 la commission fut dissoute. Les adversaires politiques furent éliminés et remplacés par des partisans du nouveau pouvoir (2).

La loi du 5 mai 1855 « sur l'organisation municipale » (3) laissa les choses en l'état. L'article 14 se borna simplement à substituer à la dénomination de « commission municipale » celle de « conseil municipal ». Composé de trente-six membres nommés pour cinq ans par l'empereur, présidé par un de ses membres choisi également par le chef de l'État, le conseil, malgré cette appellation, n'en continua pas moins à rester une sorte de commission administrative à la dévotion du gouvernement impérial.

L'extension des limites de Paris entraîna l'augmentation du nombre des conseillers. Portant de douze à vingt les arrondissements municipaux, la loi du 16 juin 1859 (4) disposa que le conseil serait désormais composé de soixante membres, nommés par l'empereur, conformément aux dispositions de la loi de 1855.

Deux membres au moins devaient être pris dans chaque arrondissement ; ils devaient soit y posséder un établissement, soit y être domiciliés. Le choix ainsi limité pour qua-

---

1. *Moniteur Universel*, 10 septembre 1849, p. 2849. — Duvergier, t. XLIX, p. 354.

2. *Moniteur Universel*, 23 décembre 1851, p. 3176.

3. Duvergier, t. LV, p. 136.

4. Duvergier, t. LIX, p. 350.

rante conseillers ne subissait aucune restriction pour les vingt autres destinés à compléter l'assemblée communale.

Les lois de 1855 et de 1859 ne visaient que l'organisation. La loi du 24 juillet 1867 (1) précisa les attributions du conseil municipal mal définies jusque là. Par son article 17 elle rendit applicables à Paris ses propres dispositions ainsi que celles de la loi du 18 juillet 1837 et du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative (2).

Les attributions du conseil municipal étaient donc régies à ce moment par le droit commun, mais l'organisation continuait à rester soumise à des règles exceptionnelles. Les représentants de Paris étaient toujours désignés par le pouvoir impérial alors que, depuis la loi du 5 mai 1855, toutes les communes de France, sauf celles de Lyon et du département de la Seine, nommaient leurs mandataires au suffrage universel.

L'Empire devenu libéral songea à modifier cette situation, mais son libéralisme s'arrêta à cette conception singulière de créer un conseil municipal de cinquante membres nommés par le Corps législatif. Ce projet n'aboutit pas.

Une tentative pour doter Paris d'un conseil élu fut faite cependant par Jules Ferry, Gambetta et Emmanuel Arago. D'après leur projet déposé à la Chambre le 24 janvier 1870 (3), le conseil municipal devait comprendre soixante

---

1. Duvergier, t. LXVII, p. 208.

2. Duvergier, t. LII, p. 253.

3. *Journal Officiel*, 25 janvier 1870, p. 169.

membres élus pour trois ans, au scrutin de liste, à raison de trois conseillers par chaque arrondissement. Paris avait en outre un maire et trois adjoints, élus à la majorité absolue par l'assemblée municipale. Ce projet resta lettre morte.

Avec l'Empire disparut momentanément l'administration préfectorale. Un décret du 7 septembre 1870 (1) organisa la mairie de Paris. Etienne Arago fut nommé maire avec Floquet, Brisson, Clamageran et Emile Durier comme adjoints.

Etienne Arago ayant donné sa démission, le gouvernement de la Défense nationale, estimant qu'en raison du siège « la mairie centrale ne pouvait être qu'une délégation du Gouvernement », désigna, par décret du 15 novembre 1870 (2), Jules Ferry pour remplir les fonctions de maire de Paris.

Le conseil municipal dissous, le Gouvernement se préoccupa de régler provisoirement la situation municipale de Paris en attendant son organisation définitive. Un décret du 18 septembre 1870 (3), rétablissant le système électif, convoqua pour le 28 suivant les électeurs à l'effet de nommer, au scrutin de liste, un conseil composé de quatre-vingts membres, à raison de quatre par arrondissement. Ses attributions devaient être les mêmes que celles des autres conseils municipaux de France.

L'assemblée élue devait choisir son président, quatre vice-présidents et six secrétaires. En attendant, le maire de

---

1. Duvergier, t. LXX, p. 323.

2. Duvergier, t. LXX, p. 364.

3. Duvergier, t. LXX, p. 334.

Paris et ses adjoints ainsi que les maires et adjoints d'arrondissement restaient en fonctions.

Par suite de la gravité croissante des événements, la plupart des citoyens se trouvant dans l'impossibilité d'exercer leurs droits électoraux, le gouvernement de la Défense nationale rapporta, le 23 septembre (1), la mesure prise et renvoya les élections à une date qui devait être fixée suivant les circonstances. Quelques jours après, le Gouvernement, « convaincu que les élections porteraient une dangereuse atteinte à la défense », décida leur ajournement jusqu'à la levée du siège (2).

L'Assemblée nationale, élue le 8 février 1871, s'était réunie à Bordeaux. Après la signature des préliminaires de paix, elle décida de se transporter à Versailles. L'abandon de Paris comme siège de la représentation nationale, l'esprit de réaction de la majorité qui dissimulait mal ses projets de restauration monarchique déterminèrent l'insurrection du 18 mars. Pendant la lutte engagée par la Commune contre le gouvernement de Versailles, lutte qui se prolongea jusqu'à la fin du mois de mai, Paris reçut une assemblée de quatre-vingt-dix membres, élus le 26 mars. Un comité de salut public fut organisé le 1<sup>er</sup> mai.

Durant cette époque troublée le Gouvernement se préoccupa de saisir l'Assemblée nationale d'un projet de loi sur les élections municipales. Déposé le 22 mars ce projet aboutit à la loi du 14 avril 1871 (3). Paris devait avoir un

---

1. Duvergier, t. LXX, p. 336.

2. *Journal Officiel*, 8 octobre 1870.

3. Duvergier, t. LXXI, p. 71.

conseil municipal de quatre vingts membres nommés au scrutin uninominal par les quatre-vingts quartiers .

La souveraineté du suffrage universel reprenait enfin ses droits et Paris, véritablement représenté par des mandataires de la population, recouvrait définitivement son conseil municipal élu.

## *Deuxième Partie*

### LEGISLATION ACTUELLE

#### CHAPITRE PREMIER

##### LE PRÉFET DE LA SEINE

Créé par la loi du 28 pluviôse an VIII, succédant directement au commissaire du Directoire exécutif, le préfet de la Seine est investi d'une triple fonction. Il est le représentant de l'Etat, l'administrateur du département et le maire central de Paris. Les deux premiers caractères lui sont communs avec les préfets de département. Quant au troisième, il n'est inscrit dans aucune loi ; il résulte uniquement des attributions municipales qui lui sont conférées.

En vertu du décret du 23 décembre 1872 (1), le préfet de la Seine est hors classe. Il reçoit un traitement de 50.000 francs. Il touche en outre, à titre de fonds d'abonnement, une somme pouvant varier, affectée à des dépenses de personnel et de matériel. Cette somme est fixée chaque année par décret dans les limites indiquées par la loi de finances. C'est en raison de ce fait que l'administra-

---

1. Duvergier, t. LXXII, p. 486.



tion de la ville de Paris et celle du département de la Seine ont été réunies dans les mêmes mains par la loi du 28 pluviôse que le préfet de la Seine est logé à l'Hôtel de Ville et que les services départementaux y sont installés. Pour assurer l'organisation ainsi établie, l'arrêté des consuls du 5 frimaire an XI ordonna le transfèrement dans les bâtiments du Saint-Esprit, dépendant de l'Hôtel de Ville, des bureaux de la préfecture de la Seine. Cet édifice se trouve donc, par là même, affecté au logement du préfet de la Seine, compris au nombre des services départementaux, par l'arrêté du 17 ventôse an VIII. La législation postérieure ayant donné une nouvelle consécration à la réunion des services départementaux et municipaux cette affectation ne pourrait être modifiée que par un texte réformant l'organisation administrative de la ville de Paris et du département de la Seine. Dans sa séance du 25 avril 1884, le conseil général crut néanmoins devoir prendre une délibération prescrivant « de rechercher un édifice pour loger le préfet de la Seine et les services départementaux le jour où le pavillon de Flore, utilisé à cet usage, serait rendu par le département à l'Etat » (1). Cette délibération fut annulée par un décret du 24 juin 1884. Appelé à se prononcer, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 4 mars 1887, rejeta le pourvoi formé par le département contre le décret d'annulation (2).

Le préfet de la Seine est nommé par le président de la République, sur la présentation du ministre de l'Intérieur.

---

1. *Conseil général de la Seine*, 1884, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> sessions, p. 338.

2. *Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat*, 1887, p. 195.

Ses fonctions ne sont pas incompatibles avec le mandat de sénateur ou de député (1). En sa qualité de représentant de l'Etat et du département ses attributions sont celles des autres préfets, limitées toutefois par les pouvoirs spéciaux du préfet de police.

Une dérogation a cependant été apportée au principe de la compétence territoriale des préfets. C'est ainsi que l'administration du canal de l'Oureq et de ses dépendances appartient au préfet de la Seine (2). Les asiles publics d'aliénés de Vaucluse, de Ville-Evrard et de Maison-Blanche, fondés par le département de la Seine en Seine-et-Oise, relèvent également de l'autorité de ce même fonctionnaire au point de vue administratif et financier.

Les attributions dévolues au préfet de la Seine comme maire de Paris sont de beaucoup les plus nombreuses et les plus importantes. Elles sont déterminées par les lois du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867. Ce sont celles accordées, sous l'empire de cette législation, à tous les maires des communes de France. Il faut en excepter toutefois les attributions appartenant au préfet de police et aux maires d'arrondissement.

En sa qualité de maire central le préfet de la Seine est le représentant de la personnalité civile de la ville de Paris. Il est chargé notamment, sous la surveillance de l'administration supérieure :

De la conservation et de l'administration des propriétés

---

1. Art. 20 de la loi du 2 août 1875 et art. 8 de la loi d 30 novembre 1875.

2. Arrêté du 25 thermidor an X. — Duvergier, t. XIII, p. 521.

de la commune, et de faire en conséquence tous actes conservatoires de ses droits ;

De la gestion des revenus, de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité communale ;

De la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses ;

De la direction des travaux communaux ;

De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux, dans les formes établies par les lois et règlements ;

De souscrire, dans les mêmes formes, les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction ;

De représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant ,

De nommer à tous les emplois communaux pour lesquels la loi ne prescrit pas un mode spécial de nomination ;

De suspendre et de révoquer les titulaires de ces emplois ;

D'exécuter les délibérations du conseil municipal sur les objets rentrant dans ses attributions.

Le préfet de la Seine est le chef de tous les services de la ville de Paris. Il a sous son autorité l'Octroi et les entrepôts, l'Assistance publique et le Mont-de-piété. Il est membre de droit et président des conseils de surveillance de ces deux dernières administrations.

Il possède le pouvoir réglementaire dans la limite de ses attributions.

Sur certains points les attributions du préfet de la Seine

confinaient à celles du préfet de police. Des conflits nombreux s'étant produits, principalement au sujet de la voirie et de la perception des droits dans les halles et marchés, le décret du 10 octobre 1859 (1) fixa le départ d'attributions entre les deux préfectures. L'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII (1<sup>er</sup> juillet 1800) (2), par son article 21, avait conféré la petite voirie au préfet de police c'est-à-dire, suivant la terminologie de l'ancien droit, l'ensemble des mesures, relativement secondaires, dont une voie quelle que soit son importance pouvait être l'objet. Le décret de 1859 fit passer ces attributions au préfet de la Seine qui désormais fut investi de tous les pouvoirs en matière de voirie parisienne. Les attributions du préfet de la Seine comprennent d'après l'énumération contenue dans ce décret :

La petite voirie, telle qu'elle est définie par l'article 21 de l'arrêté du 12 messidor an VIII ;

L'éclairage, le balayage, l'arrosage de la voie publique, l'enlèvement des boues, neiges et glaces ;

Le curage des égouts et les fosses d'aisances ;

Les permissions pour établissements sur la rivière, les canaux et les ports ;

Les traités et les tarifs concernant les voitures publiques, et la concession des lieux de stationnement de ces voitures et de celles qui servent à l'approvisionnement des halles et marchés ;

Les tarifs, l'assiette et la perception des droits municipaux de toute sorte dans les halles et marchés ;

---

1. Duvergier, t. LIX, p. 343.

2. Duvergier, t. XII, p. 251.

La boulangerie et ses approvisionnements ;

L'entretien des édifices communaux de toute nature ;

Les baux, marchés et adjudications relatifs aux services administratifs de la ville de Paris.

Le préfet de police conserva seulement le droit de réquisition qui lui était reconnu par l'article 34 de l'arrêté de messidor an VIII. En outre, dans un certain nombre de cas, un avis doit lui être demandé.

Cette réglementation, forcément incomplète, ne mit pas fin à toutes les difficultés. Des conflits que le décret de 1859 n'avait pu prévoir surgirent à nouveau, et le Conseil d'Etat fut même dans une espèce appelé à se prononcer à la suite d'un pourvoi introduit par un tiers. (Arrêt du 28 février 1879). (1) Postérieurement une loi du 11 juin 1896 (2) déterminait la compétence des deux préfets, relativement aux halles centrales de Paris. Enfin la loi du 7 avril 1903 relative à l'application à la ville de Paris et au département de la Seine de la loi du 15 février 1902, sur la protection de la santé publique, a établi le départ des attributions entre les deux préfets en matière d'hygiène et de salubrité. Quoiqu'il en soit, malgré la législation, les attributions réciproques des deux préfectures restent encore sur certains points assez mal définies et c'est surtout en faisant preuve d'esprit de conciliation que les autorités préfectorales peuvent éviter le retour de nouveaux conflits.

---

1. Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 1879, p. 184.

2. Duvergier, t. XCVI, p. 157.

## CHAPITRE II

### LE PRÉFET DE POLICE

Institué par la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 16, § 2), le préfet de police est le successeur du lieutenant général de police de l'ancien régime. Comme son collègue le préfet de la Seine, il est à la fois le représentant de l'Etat et le maire de Paris. Il est également administrateur du département, mais les pouvoirs qu'il détient en cette qualité sont de peu d'importance. L'article 10 du code d'instruction criminelle lui confère en outre des attributions de police judiciaire.

Nommé par le chef de l'Etat, sur la présentation du ministre de l'Intérieur, il est placé hors classe et reçoit un traitement de 40.000 francs. Ses fonctions ne sont pas incompatibles avec le mandat de sénateur ou de député.

Comme maire de Paris chargé de la police municipale, il exerce les attributions confiées par la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux. Les dispositions de cette loi doivent être combinées avec celles de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, qui détermine les fonctions du préfet de police.

Sous réserve des modifications apportées par le décret

de 1859 à l'arrêté du 12 messidor, le préfet de police doit assurer les mesures relatives :

A la liberté et à la sûreté de la voie publique ;

A la salubrité de la cité (1) ;

Aux incendies, aux débordements et accidents sur la rivière ;

A la police de la Bourse et du change ;

A la sûreté du commerce ;

Aux taxes et mercuriales (2) ;

A la libre circulation des subsistances ;

Aux patentes ;

Aux marchandises prohibées ;

A la surveillance des places et lieux publics ;

Aux approvisionnements (3) ;

A la protection et à la préservation des monuments et édifices publics.

Enfin il convient d'ajouter à cette énumération la police des hôtels garnis et celle des théâtres que l'arrêté du 12 messidor fait figurer dans la police générale et qui doivent rentrer dans la police municipale en vertu de la loi des 16-24 août 1790 (tit. XI, art. 3). Pour les autres communes, cette question a d'ailleurs été tranchée par la loi du 5 avril 1884 (art. 97).

La loi du 10 juin 1853 (4) autorise le préfet de police à

---

1. La loi du 7 avril 1903 a fixé les attributions réciproques des deux préfets en matière d'hygiène et de salubrité.

2. Voir l'article 30 de la loi des 19-22 juillet 1791.

3. Voir la loi du 11 juin 1896.

4. Duvergier, t. LIII, p. 219.



exercer dans toutes les communes du département de la Seine les fonctions qui lui sont déferées pour Paris par l'arrêté du 12 messidor an VIII. Ce texte réserve néanmoins aux maires de ces communes, sous la surveillance du préfet de la Seine, les attributions énumérées dans l'article 2.

L'arrêté des consuls du 3 brumaire an IX (25 octobre 1800) (1) avait antérieurement étendu sur tout le département de la Seine, et sur les communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon (Seine-et-Oise), l'autorité du préfet de police mais seulement dans les limites fixées par l'article 1<sup>er</sup>. La loi du 7 août 1850 (2) fit également rentrer la commune d'Enghien (Seine-et-Oise) dans le ressort de la préfecture de police, mais ce texte a été abrogé par la loi du 18 juillet 1905.

Les asiles d'aliénés de la Seine, situés dans le département de Seine-et-Oise, sont placés sous la surveillance du préfet de police auquel incombe, à l'égard de ces établissements, certaines obligations imposées par la loi du 30 juin 1838.

Le préfet de police est membre de droit des conseils de surveillance de l'Assistance publique et du Mont-de-piété. Il exerce le pouvoir réglementaire. Ses règlements suivant la tradition prennent le nom d'ordonnances.

L'organisation de la préfecture de police est fixée par décret. Ce n'est pas là une exception spéciale à Paris. L'article 103 de la loi du 5 avril 1884 stipule en effet que

---

1. Duvergier, t. XII, p. 330.

2. Duvergier, t. I, p. 406.

dans les villes ayant plus de 40.000 habitants, l'organisation du personnel, chargé du service de la police, doit être réglée, sur l'avis du conseil municipal par décret du président de la République.

## CHAPITRE III

### MAIRES ET ADJOINTS

La loi du 16 juin 1859 a divisé Paris en vingt arrondissements municipaux. A la tête de chaque arrondissement est placé un maire, assisté de trois adjoints. Ce nombre, fixé par la loi du 14 avril 1871, peut, en vertu de la loi du 9 août 1882, être porté à cinq dans les arrondissements dont la population dépasse 120.000 habitants. Les maires et les adjoints sont nommés par le président de la République. Leurs fonctions sont essentiellement gratuites ; elles sont incompatibles avec le mandat de conseiller municipal de la ville de Paris.

Les maires des arrondissements n'ont, d'après l'article 16 de la loi du 14 avril 1871, « d'autres attributions que celles qui leur sont expressément conférées par des lois spéciales. » Une seule attribution se trouve dans ce cas : celle qui leur est dévolue par l'article 16 de la loi de pluviôse an VIII et qui est relative à l'état civil. Dans tous les autres circonstances ils agissent en qualité de délégués du préfet de la Seine.

Différant essentiellement des maires des autres communes de France, les maires de Paris n'ont donc la gestion d'aucun intérêt communal. En outre l'arrondissement ne présente aucun caractère administratif propre ; il ne constitue qu'une simple circonscription judiciaire, possédant un juge de paix comme un canton.

## CHAPITRE IV

### LE CONSEIL MUNICIPAL

#### SECTION I

#### L'organisation

##### § 1. — DISCUSSION DE LA LOI DU 14 AVRIL 1871

L'article 18 de la loi du 14 avril 1871 dispose :

« Provisoirement, et en attendant que l'Assemblée nationale ait statué sur ces matières, continueront à être observées les lois actuellement en vigueur sur l'organisation et les attributions municipales dans celles de leurs dispositions qui ne sont pas contraires à la présente loi. »

Les textes qui régissent l'organisation du conseil municipal de Paris sont donc actuellement la loi du 14 avril 1871 et la loi du 5 mai 1855, modifiées par les lois du 29 mars 1886, 5 juillet 1886, et 2 avril 1896.

A la fin de l'Empire le gouvernement de Napoléon III songea à modifier le régime d'exception subi par la ville de Paris, mais son projet, qui d'ailleurs ne reçut aucune suite, n'allait pas jusqu'à restituer aux habitants le libre choix de leurs mandataires.

Cet honneur revint à l'Assemblée nationale. Plusieurs

de ses membres, préoccupés du souci de faire cesser au plus tôt le régime des commissions municipales institué par le gouvernement de la Défense nationale et de replacer les communes sous l'administration des élus de la population, déposèrent des propositions, ayant pour but de supprimer cette violation du suffrage universel et de convoquer les électeurs (1).

Toutes ces propositions cependant étaient conçues dans un sens général : aucune ne visait particulièrement Paris. Le Gouvernement répara cette omission en présentant, dans la séance du 22 mars, un projet de loi (2) applicable à toutes les communes de France et contenant dans le titre II des dispositions spéciales à Paris. Dans l'exposé des motifs, après avoir envisagé que les libertés municipales constituent la garantie des citoyens et que par conséquent les pouvoirs électifs doivent être rétablis, le Gouvernement ajoutait : « La ville de Paris est, depuis vingt-trois ans, privée du droit de fixer elle-même ses taxes, de régler ses recettes et ses dépenses, d'arrêter en un mot son budget. Ses finances ont été livrées sans contrôle à une administration imprudente, dominée elle-même par une volonté capricieuse. Pour justifier cette violation d'un droit primordial on a fait ressortir tout ce qu'il y a de spécial dans la situation d'une ville immense qui est

---

1. Proposition Bathie. *Journal Officiel* du 26 mars 1871, p. 287. — Proposition du Temple. *Journal Officiel* du 31 mars 1871, p. 345. — Proposition Chaurand. *Journal Officiel* du 1<sup>er</sup> avril 1871, p. 361. — Proposition Tallon. *Journal Officiel* du 1<sup>er</sup> avril 1871, p. 361. — Proposition du Breuil de Saint-Germain. *Journal Officiel* du 1<sup>er</sup> avril 1871, p. 362.

2. *Journal Officiel* du 2 avril 1871, p. 377.)

le siège du Gouvernement ; mais ces raisons qui ont leur valeur dans l'ordre politique ne sont d'aucun prix dans l'ordre de l'administration pure, et peut-être même est-il vrai de dire que, plus l'administration municipale de la ville de Paris est importante, plus il est utile qu'elle soit constituée de manière à ne jamais devenir un instrument pour aucun parti politique. »

Etablissant cette distinction, le projet de loi restituait aux Parisiens le droit d'influer par leur vote sur toutes les parties de l'administration communale.

« Dans son ensemble, affirmait en terminant le Gouvernement, le projet répond à une pensée de justice en rendant à la ville de Paris ce qui est l'essence même des libertés municipales. Il laisse à l'ordre public toutes les garanties dont il a besoin. »

Nommé rapporteur, M. Batbie déposa son rapport dans la séance du 31 mars 1871 (1).

La discussion s'ouvrit le 4 avril. M. Haentjens demanda l'ajournement de la loi, puis M. Prax-Paris, faisant allusion aux événements de la Commune, proposa de réserver les articles relatifs à Paris : « Selon moi, disait-il, ce conseil municipal sera si redoutable avec son régime électoral que le pouvoir central sera fatalement tenu en échec par lui à certains jours, et je ne veux pas tirer un argument de ce qui s'y passe aujourd'hui. Oui, le conseil municipal à Paris sera plus qu'un conseil municipal ; ce sera un véritable parlement, qui, à certaines heures, tiendra en échec l'Assemblée nationale elle-même. »

---

1. *Journal Officiel* du 11 avril 1871, p. 523, du 13 avril 1871, p. 562, du 14 avril, p. 580.

Après un discours du vicomte de Meaux en faveur du projet, l'Assemblée repoussa toute demande d'ajournement et passa à la discussion des articles.

Dans la séance du 5 avril un long débat s'engagea sur les conditions d'électorat fixées par l'article 4, conditions s'appliquant à toutes les communes ainsi qu'à Paris. Le projet du Gouvernement et celui de la commission accordaient le droit électoral à tous les citoyens âgés de vingt et un ans, ayant leur domicile réel dans la commune depuis une année au moins.

M. Léon Say déposa un amendement à cet article. Distinguant entre les électeurs nés dans la commune et les simples domiciliés il proposa d'appliquer à ces derniers un régime plus sévère. Un séjour de trois années ou l'inscription pendant une année sur le rôle des contributions foncières lui paraissait indispensable pour acquérir la qualité de membre de « l'association » et obtenir « la naturalisation communale ». Quant aux électeurs nés dans la commune il leur accordait, à la suite d'un changement de domicile, des facilités pour rentrer dans leurs droits électoraux. Une résidence de six mois suffisait pour leur assurer à nouveau la participation aux affaires de leur commune d'origine.

Le rapporteur, tout en reconnaissant l'exactitude de cette théorie, opposa la difficulté d'en consacrer l'application dans une loi provisoire. C'est par une sorte de code de la naturalisation communale, ajoutait-il, qu'il faudrait régler toutes les questions d'acquisition et de perte des droits municipaux. Il demanda l'ajournement de ce débat jusqu'à l'examen de la loi organique sur l'administration communale.



En présence de ces raisons M. Léon Say retira son amendement.

Dans la séance du 10 avril, l'Assemblée aborda la discussion des dispositions spéciales à Paris contenues dans les articles 10 et suivants de la loi.

Le projet du Gouvernement proposait un conseil unique et donnait indistinctement à chaque arrondissement trois conseillers municipaux élus au scrutin de liste. La commission tenait compte du chiffre de la population et combinait le nombre fixe des conseillers, à raison de deux par arrondissement, avec une augmentation proportionnelle d'un conseiller par 6.000 électeurs dans les arrondissements en comprenant plus de 12.000. Ces arrondissements avaient en outre un conseiller supplémentaire pour une fraction de plus de 3.000 électeurs. M. Raudot présenta un amendement rappelant l'organisation du décret du 19 vendémiaire an IV. Cet amendement, qui instituait dans Paris vingt conseils municipaux, tendait à transformer les arrondissements en autant de communes ayant leur administration spéciale, avec un budget et un patrimoine propres, sauf à faire régler les questions d'intérêt commun par des commissions mixtes.

« Un conseil municipal unique à Paris, disait-il, composé de soixante personnes, sera toujours un conseil municipal s'occupant surtout de politique. Il est absolument impossible que ceux qui pourront se dire les représentants légaux d'une population de deux millions d'hommes accoutumés à faire toutes les révolutions de France ne soient pas des hommes essentiellement politiques. »

À l'appui de sa thèse M. Raudot cita l'exemple de Lon-

dres, divisé en paroisses, avec leurs administrations et leurs intérêts particuliers, Il rappela qu'avant l'annexion opérée en 1859 onze communes, actuellement réunies à Paris, avaient leurs conseils municipaux et leurs budgets.

Repoussé par la commission cet amendement fut combattu éloquemment par M. Léon Say. L'orateur démontra que l'administration de Londres n'avait pas produit les bienfaits vantés par M. Raudot. Pour remédier aux inconvénients résultant de cette diversité de pouvoirs communaux dans une même ville, il a fallu créer des organes de centralisation : une police centrale, une commission spéciale des égouts, puis le bureau des affaires métropolitaines, véritable conseil municipal de Londres.

Passant de la comparaison aux faits, M. Léon Say fit remarquer que le nombre des questions communes, à Paris, constitue la presque totalité des affaires et qu'il serait par suite extrêmement difficile de trouver des attributions pour les vingt conseils municipaux. N'ayant aucune action administrative, ils serviraient simplement de premier degré pour l'élection des membres de la commission centrale.

Mis aux voix l'amendement de M. Raudot réunit 197 suffrages : il fut rejeté par 369 voix.

Un autre amendement à l'article 10 fut déposé par M. Mortimer-Ternaux, dont le but était d'assurer la représentation des minorités.

Chaque électeur avait le droit d'inscrire sur son bulletin le nom de trois candidats. Le conseil municipal était composé des quarante-huit candidats ayant obtenu le plus de voix. Un minimum de 8.000 suffrages était exigé pour

le premier tour de scrutin. La majorité relative suffisait au second tour.

D'après l'auteur de la proposition ce système, plus large que celui de la commission, offrait l'avantage de permettre à l'électeur de faire porter son choix sur l'ensemble des candidats. Les membres du conseil deviendraient ainsi les élus de Paris et non ceux d'un arrondissement déterminé.

L'amendement de M. Mortimer-Ternaux ne fut pas adopté.

Les votes émis par l'Assemblée aboutissaient donc à l'élection d'un conseil municipal unique, nommé par les arrondissements.

Aux projets du Gouvernement et de la commission deux propositions furent opposées. La première, de M. Léon Say tendait à la nomination au scrutin individuel d'un conseiller par quartier. La seconde, émanant de M. Journault, acceptait le chiffre de quatre-vingts conseillers, soit un par quartier, mais avec une représentation complémentaire proportionnée à la population.

L'amendement de M. Léon Say triompha ; il fut adopté par 443 voix contre 121 et devint l'article 10 de la loi.

La discussion de l'article 12 motiva le dépôt par M. Journault d'une proposition, appuyée par M. Brisson, tendant au rétablissement de la mairie de Paris. Repoussée par la commission cette proposition fut rejetée par l'Assemblée nationale.

A propos de l'article 13 M. Brisson soumit, sans succès, un amendement ainsi conçu : « La préfecture de police est supprimée, ses attributions judiciaires sont

rendues à la magistrature, ses attributions dites de sûreté générale au ministère de l'Intérieur, et ses attributions municipales à la municipalité de Paris. »

Dans une pensée diamétralement opposée, comme il l'a déclaré lui-même, M. Léon Say demanda que le budget de la préfecture de police fût rattaché au budget du ministère de l'Intérieur. Combattant cet amendement M. Mettetal fit observer que la loi en discussion était relative à l'élection du conseil municipal et qu'il n'était pas possible d'y introduire des dispositions modificatives des pouvoirs auxquels la police municipale est confiée. Cette raison également indiquée par M. Paris, au nom de la commission, parut déterminante à l'Assemblée. C'est donc par erreur que le *Journal Officiel* du 14 avril indique l'adoption de l'amendement.

L'ensemble du projet fut adopté dans la séance du 14 avril 1871 par 497 voix contre 16.

## § 2. -- COMPOSITION DU CONSEIL MUNICIPAL

La composition du conseil municipal est fixée par l'article 10 de la loi du 14 avril 1871 qui stipule :

« Les vingt arrondissements de la ville de Paris nomment chacun quatre membres du conseil municipal. Ces quatre membres seront élus par scrutin individuel à la majorité absolue, à raison d'un membre par quartier. »

Le conseil municipal comprend donc quatre-vingts membres élus par les quatre-vingts quartiers, à raison d'un conseiller par quartier.

Ce système, dans la pensée de l'Assemblée nationale, devait éviter de donner aux élections un caractère politique.

Est-il juste cependant de ne considérer en aucun cas le chiffre de la population et le nombre des électeurs ? Peut-on admettre que les quartiers les moins peuplés de Paris, comme le quartier Gaillon, qui comprend 6.719 habitants et 1.434 électeurs, et le quartier Saint-Germain-l'Auxerrois, qui ne compte que 6.480 habitants et 1.640 électeurs, aient à l'Hôtel de Ville la même représentation que les quartiers de Clignancourt et des Grandes-Carrières dont la population s'élève respectivement à 111.879 et à 77.032 habitants avec 25.825 et 16.556 électeurs (1) ?

Ces inégalités choquantes, qui ne feront que s'accroître par suite du dépeuplement du centre de Paris au profit de la périphérie, conduisent fatalement à l'adoption du principe de la proportionnalité. La loi du 5 avril 1884 ne l'a-t-elle pas inséré dans son article 11 en décidant, en cas de sectionnement, que le nombre des conseillers doit être proportionné au chiffre des électeurs inscrits ?

D'ailleurs le grave inconvénient du régime actuel est de donner trop de place aux questions locales, au détriment quelquefois des intérêts généraux de Paris.

Mais comment réaliser la réforme ? Depuis longtemps la population parisienne est habituée à la circonscription de l'arrondissement qui constitue un centre de vie administrative. Tous les services avec lesquels le public se trouve

---

1. Voir le dénombrement de 1906, *Bulletin Municipal* du 16 février 1907, et les élections du 3 mai 1908, *Bulletin Municipal* du 5 mai 1908.

constamment en contact y sont réunis : état civil, justice de paix, assistance, enseignement, etc. Ces habitudes traditionnelles doivent donc être respectées. En outre il ne serait pas facile de supprimer des conseillers dans les arrondissements les moins peuplés pour augmenter la représentation des arrondissements les plus importants. On se heurterait inévitablement aux protestations des circonscriptions amoindries.

L'établissement du scrutin de liste par arrondissement avec un minimum de quatre conseillers et une représentation proportionnée au nombre des électeurs inscrits serait, à notre avis, la seule combinaison donnant satisfaction à tous les intérêts en présence. Ce ne serait en somme que la mise en vigueur à Paris de l'article 11 de la loi du 5 avril 1884.

Sans donner aux élections plus d'importance politique qu'elles n'en ont actuellement, ce système permettrait aux élus de se consacrer plus complètement à la défense des intérêts généraux. Nommés par un plus grand nombre d'électeurs, représentant une circonscription plus étendue, ils échapperaient ainsi aux influences de quartier et bénéficieraient d'une indépendance plus grande.

Le seul reproche formulé contre ce système est d'entraîner la constitution d'une assemblée trop nombreuse, mais véritablement peut-on logiquement prétendre que le chiffre d'une centaine de conseillers environ serait trop important pour une population de 2.763.000 habitants, alors que les communes au-dessous de 500 habitants ont dix conseillers et qu'une ville de 60.000 habitants a droit à trente-six conseillers (1).

---

1. Un amendement déposé par M. Sigismond Lacroix, à la



Les travaux considérables du conseil et des commissions imposent et justifient d'ailleurs à l'heure actuelle une augmentation des membres de l'assemblée communale.

### § 3. — DE L'ÉLECTORAT

D'après la loi du 14 avril 1871 des listes spéciales aux élections municipales devaient être dressées dans toutes les communes y compris Paris. Pouvaient être inscrits sur ces listes tous les citoyens français âgés de vingt et un ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi et de plus ayant, depuis une année au moins, leur domicile réel dans la commune. L'Assemblée nationale distinguait donc entre les élections municipales et les élections politiques. S'inspirant du principe posé par elle que pour avoir des droits dans une commune, pour faire partie d'une association communale, il faut un séjour prolongé, elle imposa des conditions plus rigoureuses aux électeurs municipaux. Une année de domicile lui parut nécessaire pour ces derniers alors que l'inscription sur les listes politiques pouvait être obtenue après un séjour de six mois seulement.

---

Chambre des députés, au cours de la discussion du rapport de M. Le Cherbonnier, proposait l'application de ce système et donnait à Paris un conseil municipal composé de quatre-vingt-seize membres. *Journal officiel* du 1<sup>er</sup> avril 1884, Chambre, Débats, p. 973.



Cette distinction fut maintenue dans la loi du 7 juillet 1874 (1), qui porta même à deux ans la durée de la résidence. Cette durée était toutefois réduite à six mois pour les électeurs nés dans la commune ou y ayant satisfait aux obligations de la loi sur le recrutement qui, après une absence momentanée, étaient revenus y fixer leur domicile. Aucun temps de séjour n'était exigé de ces deux catégories de citoyens lorsqu'ils n'avaient pas abandonné la commune. Une autre dérogation à la règle générale provenait de l'inscription depuis un an au rôle des contributions directes. Enfin le mariage dans la commune donnait également, après une année de domicile, le droit de participer aux élections municipales.

Ce régime ne fut pas aboli pour Paris par la loi du 5 avril 1884 dont les dispositions ne lui étaient pas applicables. Son conseil continua à être élu par une sorte de suffrage restreint ; mais la différence entre les deux listes était si peu élevée (2) que le législateur ne crut pas devoir maintenir plus longtemps cette exception. Aussi la loi du 29 mars 1886 (3) vint-elle faire rentrer Paris dans le droit commun en lui appliquant les dispositions de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884.

Actuellement la liste électorale comprend :

Tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi, ayant

---

1. Duvergier, t. LXXIV, p. 227

2. Pour Paris la différence entre les électeurs politiques et les électeurs municipaux n'était au 31 mars 1883 que de 9.024 sur 440.718 électeurs.

3. Duvergier, t. LXXXVI, p. 160.

leur domicile réel dans la commune ou l'habitant depuis six mois au moins. Elle se compose en outre des électeurs inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes, des Alsaciens-Lorrains ayant opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur domicile à Paris, enfin des fonctionnaires publics astreints à la résidence obligatoire. L'absence de la commune résultant du service militaire ne porte aucune atteinte aux règles édictées par la loi de 1884.

La liste électorale est donc établie sur les mêmes bases et d'après les mêmes principes que dans toutes les autres communes de France. Il faut en excepter toutefois les personnes inscrites au rôle des prestations en nature, cet impôt n'existant pas à Paris.

En ce qui concerne la confection des listes électorales, les demandes d'inscription ou de radiation, et le jugement des réclamations, les règles applicables à Paris diffèrent peu du droit commun ; à ce sujet une particularité spéciale à Paris et à Lyon doit cependant être signalée. Dans toutes les communes le travail de révision est opéré par une commission composée : du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet et d'un délégué choisi par le conseil municipal. Les réclamations sont jugées par une commission municipale composée des mêmes éléments mais complétée par l'adjonction de deux nouveaux délégués du conseil municipal. A Paris la commission administrative chargée de la révision annuelle comprend le maire de l'arrondissement, le conseiller municipal du quartier et un électeur désigné par le préfet de la Seine. Deux électeurs domiciliés dans le quartier, nom-

més avant tout travail de revision par la commission administrative, complètent cette dernière pour former la commission municipale juge des réclamations. Les listes spéciales à chaque quartier ainsi formées doivent servir enfin à l'établissement pour chaque arrondissement d'une liste générale des électeurs dressée par ordre alphabétique.

#### § 4. — DE L'ÉLIGIBILITÉ

Les conditions d'éligibilité au conseil municipal de Paris sont déterminées par l'article 4 de la loi du 14 avril 1871 :

« Sont éligibles tous les électeurs âgés de vingt-cinq ans, réunissant les conditions (d'électorat) prévues par le paragraphe précédent (actuellement art. 14 de la loi du 5 avril 1884), sauf les cas d'incapacité et d'incompatibilité prévus par les lois en vigueur et l'article 5 de la présente loi.

« Toutefois, il pourra être nommé au conseil municipal, sans la condition de domicile, un quart des membres qui le composeront, à la condition, par les élus non domiciliés, de payer une des quatre contributions directes. »

Plusieurs conditions sont donc requises pour pouvoir être élu : 1<sup>o</sup> avoir vingt-cinq ans révolus ; 2<sup>o</sup> jouir de ses droits civils et politiques ; 3<sup>o</sup> être électeur à Paris ou inscrit au rôle des contributions directes, les contribuables non domiciliés ne pouvant dépasser le quart des membres du conseil municipal. La simple inscription au rôle est suffi-

sante pour l'éligibilité ; 4<sup>e</sup> nese trouver dans aucun des cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévus par la législation.

Quels sont ces cas ? L'article 15 de la loi du 14 avril 1871 décide que « les incapacités et les incompatibilités établies par l'article 5 de la loi du 22 juin 1833, sur les conseils généraux, sont applicables aux conseillers municipaux de Paris, indépendamment de celles qui sont établies par la loi en vigueur sur l'organisation municipale. »

La loi en vigueur à laquelle il est fait allusion est celle du 5 mai 1855. Il est facile de se rendre compte du motif pour lequel la loi de 1871 applique au conseil municipal de Paris un texte relatif à l'organisation départementale. Les conseillers municipaux sont, du fait de leur élection, conseillers généraux de la Seine. Il était donc naturel, en raison du double mandat dont ils sont investis, de leur imposer à la fois les conditions requises par la législation communale et par la législation départementale.

Aux lois de 1833 et de 1855 il convient d'ajouter les dispositions contenues dans le titre II de la loi du 10 août 1871. L'article 2 de la loi du 16 septembre 1871, spéciale au département de la Seine, renvoie à ce texte en ce qui concerne l'électorat et l'éligibilité. Si l'Assemblée nationale, au mois d'avril 1871, n'a visé que la loi de 1833 c'est parce qu'à cette époque cette loi seule était en vigueur. Quelques mois plus tard elle n'eut certainement pas manqué de se référer à la loi du 10 août 1871.

On a soutenu que cette interprétation ne pouvait être acceptée. C'est la loi de 1833, a-t-on dit, qui a été déclarée applicable à la ville de Paris ; il est donc impossible de suppléer aux prescriptions du législateur. Malgré la

rigueur de ce raisonnement, il semble difficile d'accepter une théorie qui conduirait à permettre l'élection au conseil municipal d'un inéligible au conseil général de la Seine, dont il serait appelé à faire partie de droit. En présence de cette controverse la solution la plus rationnelle consiste, à notre avis, à maintenir rigoureusement, dans toute leur étendue, les cas prévus par la loi de 1833 et à compléter cette liste par l'adjonction des nouveaux cas insérés dans la loi du 10 août 1871.

C'est donc en combinant tous ces textes que les causes d'incapacité ou d'incompatibilité doivent être déterminées. Quelques espèces peuvent prêter à des doutes mais il suffira de s'en rapporter aux principes généraux. « Dans ce travail de codification, l'intérêt des candidats ne pouvant prévaloir contre l'intérêt public, il faut poser comme règle que c'est constamment la disposition la plus rigoureuse qui l'emporte sur toute autre qui lui correspond dans un autre texte (1). »

En conséquence sont inéligibles au Conseil municipal de Paris :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture (art. 5 de la loi du 22 juin 1833). La loi du 10 août 1871, moins rigoureuse, ne fait obstacle à leur élection que dans le département où ils exercent leurs fonctions ;

2° Les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions, et au

---

1. Albert Lavallée. *Le régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris*, p. 98.

paiement des dépenses publiques de toute nature (art. 5 de la loi de 1833).

L'inéligibilité est limitée par la loi du 10 août 1871 au seul département où ces agents sont titulaires d'un emploi ;

3<sup>o</sup> Les ingénieurs des ponts et chaussées et les architectes actuellement employés par l'administration dans le département (art. 5 de la loi de 1833). La loi du 10 août 1871 (art. 8) ajoute les ingénieurs des mines ;

4<sup>o</sup> Les agents forestiers en fonctions dans le département et les employés des bureaux des deux préfectures (art. 5 de la loi de 1833).

D'après la loi du 10 août 1871, les emplois des préfectures sont seulement incompatibles avec le mandat de conseiller général.

A cette liste insérée dans la loi de 1833 il convient d'ajouter les cas d'inéligibilité prescrits par la loi du 10 août 1871 et ne comportant aucun équivalent dans les textes antérieurs.

Sont donc en outre inéligibles au Conseil municipal de Paris :

1<sup>o</sup> Le premier président, les présidents de chambre, les conseillers, le procureur général, les avocats généraux et les substituts de la cour d'appel de Paris (art. 8 de la loi du 10 août 1871 ; loi du 23 juillet 1891) ;

2<sup>o</sup> Le président, les vice-présidents, les juges d'instruction, les juges titulaires et les membres du parquet du tribunal de la Seine ;

3<sup>o</sup> Les juges de paix de Paris dans l'arrondissement de leur ressort ;

4° Les militaires des armées de terre et de mer en activité de service, à l'exception de la réserve et de l'armée territoriale et des officiers maintenus dans la première section du cadre de l'état-major général comme ayant commandé en chef devant l'ennemi (loi du 10 août 1871 : loi du 23 juillet 1891) ;

5° Les commissaires de police et les agents de la police municipale ;

6° Le vice-recteur de l'académie de Paris ;

7° Les inspecteurs d'académie et les inspecteurs primaires de la Seine ;

8° Les directeurs et inspecteurs des postes et télégraphes et des manufactures de tabac du département de la Seine ;

9° Les vérificateurs des poids et mesures.

La loi du 10 août 1871 ne les déclare inéligibles que dans « les cantons de leur ressort », mais, comme ils ont compétence pour instrumenter dans les vingt arrondissements, leur inéligibilité au conseil municipal de Paris paraît absolue ;

10° Les citoyens pourvus d'un conseil judiciaire (art. 7 de la loi du 10 août 1871) ;

D'après la loi du 10 août 1871, les ministres des différents cultes étaient inéligibles « dans les cantons de leur ressort ». Cette disposition a été supprimée par l'article 40 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, qui édicte une inéligibilité d'une durée de huit années.

Une troisième liste d'inéligibilités au Conseil municipal de



Paris figuré dans la loi du 5 mai 1855 (art. 9). Elle comprend :

1<sup>o</sup> Les agents salariés de la commune ;

2<sup>o</sup> Les entrepreneurs de services communaux.

Cette incapacité ne vise que les entrepreneurs ayant des rapports d'intérêts constants et pour ainsi dire journaliers avec la Ville. Elle s'applique principalement aux adjudicataires des services d'entretien. L'exécution d'un travail déterminé donnerait seulement lieu à l'application de l'article 21 de la loi de 1855 ;

3<sup>o</sup> Les domestiques attachés à la personne ;

4<sup>o</sup> Les personnes dispensées de subvenir aux charges communales, et celles qui sont secourues par les bureaux de bienfaisance.

Un cas d'inéligibilité frappe les membres du conseil qui se sont soustraits aux obligations de leur mandat. La loi du 7 juin 1873 rend inéligibles pendant un an les conseillers municipaux et généraux qui ont été déclarés démissionnaires par le Conseil d'Etat pour avoir, sans excuse valable, refusé de remplir une des fonctions qui leur sont dévolues par les lois.

Enfin les membres des familles ayant régué en France sont exclus par la loi du 22 juin 1886 de tout mandat électif. (1)

A la différence de l'incapacité l'incompatibilité ne vicie pas l'élection ; elle a seulement pour effet de placer l'élu

---

1. Il y a lieu d'ajouter que les faillis inscrits sur les listes électorales et les commerçants admis au bénéfice de la liquidation judiciaire ne sont pas éligibles au conseil municipal. (Lois du 23 mars 1908, art. 1 et du 4 mars 1889, art. 21.)

dans la nécessité d'opter entre sa fonction et le mandat dont il a été investi.

Le mandat de conseiller municipal de Paris est incompatible avec les fonctions suivantes :

1<sup>o</sup> D'agent salarié ou subventionné sur les fonds départementaux (art. 10 de la loi du 10 août 1871) ;

2<sup>o</sup> D'entrepreneur des services départementaux (art 10 de la loi du 10 août 1871) ;

3<sup>o</sup> De commissaire et agent de police quel que soit le lieu où ils exercent leurs fonctions (art. 10 de la loi du 5 mai 1855, art. 9 de la loi du 10 août 1871) ;

4<sup>o</sup> De maire et adjoint des arrondissements de Paris (art. 17 de la loi du 14 avril 1871).

Les parents au degré de père, de fils, de frère et les alliés au même degré, ne peuvent être en même temps conseillers municipaux de Paris (art. 11 de la loi du 5 mai 1855). D'après la jurisprudence la préférence doit se déterminer par l'ancienneté de l'élection ou par le tirage au sort si l'élection a eu lieu le même jour (1). Le mandat de conseiller municipal de Paris ne peut être cumulé avec celui de conseiller général d'un autre département, de conseiller d'arrondissement (art. 6 et 24 de la loi du 22 juin 1833) ou de conseiller municipal d'une autre commune (art. 10 de la loi du 5 mai 1855).

On ne doit pas considérer comme exerçant des fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller général de la

---

1. Voir l'élection de deux beaux-frères, conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1871, 4 août 1871, p. 4, 11 août 1871 p. 53.

Seine et par suite de conseiller municipal de Paris « les médecins chargés des services de la protection de l'enfance et des enfants assistés, non plus que des services des épidémies, de la vaccination ou de tout autre service analogue ayant un caractère de philanthropie. La même exception s'applique aux vétérinaires chargés du service des épizooties ». Cette disposition de la loi du 8 juillet 1901 modifie l'article 10 de la loi du 10 août 1871. Il était difficile en effet, conformément à la jurisprudence établie alors par le Conseil d'Etat, d'admettre une analogie entre les agents salariés du département, expressément visés par la loi de 1871, et les personnes recevant une simple indemnité à l'occasion de services rendus dans l'exercice de leur profession.

A cette liste d'incompatibilités on a proposé d'ajouter un nouveau cas. Dans la séance du conseil municipal du 4 avril 1906 (1), M. Gelez rappela que la Chambre des députés, le 28 novembre 1902, à la suite d'un vœu adopté sur son initiative par l'assemblée communale, avait voté d'urgence une proposition de loi de MM. Charles Bos et Adrien Veber interdisant le cumul des mandats de sénateur et de député avec celui de conseiller municipal de Paris. Le Sénat n'ayant pas statué, M. Gelez demanda au conseil d'exprimer le vœu que la haute assemblée se prononçât sur la question. « Nous savons, déclarait l'auteur de la proposition, que, dans bien des circonstances, il y a antagonisme entre les intérêts plus spéciaux de la Ville et ceux

---

1. Conseil municipal de Paris, *Procès verbaux* 1906, 4<sup>er</sup> semestre, p. 375.

de la nation. Comment voulez-vous donc que la même personne soit chargée tout à la fois de défendre comme député les intérêts généraux et comme conseiller municipal les intérêts spéciaux ? »

En outre de ces considérations il faisait valoir l'impossibilité matérielle de remplir en même temps des fonctions aussi absorbantes.

Le conseil municipal adopta le vœu déposé par M. Gelez ainsi qu'une proposition de M. Poirier de Narçay demandant que l'interdiction du cumul fût étendue à tous les conseillers généraux et aux conseillers municipaux des chef-lieux d'arrondissement.

#### § 5. — EXPIRATION DU MANDAT DE CONSEILLER MUNICIPAL

Le mandat de conseiller municipal de Paris prend fin pour différentes causes : causes générales s'appliquant à l'assemblée tout entière ; causes spéciales ne visant qu'un conseiller en particulier.

1° *Causes générales.* — *Renouvellement du conseil municipal.* — La loi provisoire du 14 avril 1871 avait fixé à trois ans la durée du mandat des conseillers municipaux. Cette disposition, applicable seulement aux élus de 1871, est devenue la règle ; elle a subsisté jusqu'à la loi du 5 avril 1884 qui porta à quatre années la durée des pouvoirs des conseils municipaux. Paris dut attendre la loi du 2 avril 1896 pour rentrer dans le droit commun. Actuellement, par application de l'article 41 de la loi de 1884 les conseillers municipaux de Paris sont nommés pour qua-

tre ans ; ils sont renouvelés le premier dimanche de mai, même s'ils ont été élus dans l'intervalle. Passé ce délai le conseil n'a plus d'existence légale. Si des circonstances exceptionnelles retardaient le renouvellement, le seul moyen pour pourvoir aux nécessités de l'administration de Paris serait de nommer une commission municipale (1).

*Dissolution.* — La loi de 1884 a entouré la dissolution d'un conseil municipal de garanties que n'avait pas prises la loi de 1855. Cette mesure ne peut être exercée qu'à la suite d'un décret, motivé, rendu en conseil des ministres et publié au *Journal Officiel*. L'effet en est limité à deux mois seulement. La législation spéciale à Paris accorde tous pouvoirs au chef de l'Etat ; elle ne lui impose même pas l'obligation de motiver le décret de dissolution. Pour pourvoir dans ce cas à la gestion des intérêts communaux, la loi de 1884 prévoit la nomination par le président de la République d'une délégation spéciale composée de trois à sept membres dont les pouvoirs sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. A Paris le nombre des membres de la commission municipale nommés par le chef de l'Etat ne peut être inférieur à la moitié de celui des conseillers municipaux. La commission peut être maintenue en fonctions pendant trois années (art. 22 de la loi du 24 juillet 1867). Ses pouvoirs ne subissent aucune restriction ; ils sont exactement les mêmes que ceux du conseil municipal.

*Démission collective.* — Ce n'est pas seulement dans

---

1. Morgand *La loi municipale*, 1902, t. I, p. 312. Lavallée, *Le régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris*, p. 102.

l'hypothèse d'une dissolution d'un conseil municipal que la loi de 1884 autorise la constitution d'une délégation spéciale ; l'article 44 ajoute : « ou de démission de tous ses membres en exercice ». Cette disposition a eu pour but de combler la lacune existant dans la loi de 1855 qui ne prévoit la désignation d'une commission que pour remplacer un conseil dissous ou suspendu. A quel procédé pourrait-on recourir pour assurer à Paris, à la suite de démission collective, la continuité de son administration ?

La démission d'un conseiller municipal n'est considérée comme définitive qu'après acceptation par le préfet de la Seine. Il serait donc possible dans ce cas de ne pas accepter les démissions et de suspendre ou de dissoudre le conseil municipal. Rentrant ainsi dans les termes mêmes de la loi de 1855, on pourrait procéder à la constitution d'une commission municipale.

2° *Causes spéciales. — Démission individuelle.* -- Tout membre du conseil municipal a le droit de résigner le mandat dont il est investi. Sa démission ne produit d'effet comme nous venons de le déclarer, qu'à partir du moment où elle est acceptée par le préfet. La convocation des électeurs du quartier intéressé comporte acceptation.

Dans quelles conditions et dans quel délai les élections complémentaires doivent elles avoir lieu ? Toute vacance dans le sein du conseil municipal laisse un siège sans représentation au conseil général. La disposition de l'article 11 de la loi du 22 juin 1833 devra donc être appliquée en la circonstance et le collège électoral devra être réuni dans les deux mois. Toutefois l'élection n'est pas nulle si elle est faite après l'expiration de ce délai.



Cette opinion n'est pas couramment admise. M. Lavallée (1) pense qu'en vertu de l'article 8 de la loi de 1855 « des élections complémentaires ne sont obligatoires que si le conseil est réduit aux trois quarts de ses membres ». C'est se montrer bien rigoureux. En tous cas ne semble-t-il pas qu'il devrait être fait tout au moins application du paragraphe suivant de l'article 8 de la loi du 14 avril 1871 : « Dans les communes divisées en sections ou arrondissements, il y aura toujours lieu à faire des élections partielles toutes les fois que, par suite de décès ou perte des droits politiques, la section n'aura plus de représentant dans le conseil » ? Cette disposition est générale et par conséquent n'exclut nullement Paris. Cependant, comme elle est incomplète, comme elle ne vise ni l'option ni la démission, comme elle ne fixe aucun délai, il nous paraît plus équitable de se reporter sur ce point à l'article 11 de la loi de 1833.

La démission peut être déclarée d'office pour les causes ci-après :

- 1<sup>o</sup> Privation de la capacité électorale ;
- 2<sup>o</sup> Le conseiller municipal, postérieurement à son élection, se trouve placé dans un cas d'incapacité ou d'incompatibilité.

S'il ne démissionne pas volontairement c'est au préfet de la Seine qu'il appartient de le déclarer démissionnaire sauf recours au conseil de préfecture (art. 12 de la loi du 5 mai 1855) ;

- 3<sup>o</sup> Absence, sans motifs légitimes, à trois convocations

---

1. Lavallée. *Le Régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris*, p. 101.



consécutives du conseil municipal, c'est-à-dire à trois sessions ordinaires ou extraordinaires (art. 20 de la loi du 5 mai 1855). Le conseiller municipal « peut être déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture ».

La loi de 1884, par son article 60, a apporté plusieurs modifications à cette disposition ; elle donne au conseil municipal le pouvoir d'apprécier la légitimité des motifs et reconnaît à l'intéressé le droit de fournir ses explications.

A Paris toute garantie est-elle refusée à l'élu ? Evidemment non. Le préfet de la Seine ne pourrait connaître les motifs et se rendre compte du bien-fondé des excuses sans appeler le conseiller à soumettre ses explications.

4° Refus de remplir certaines fonctions imposées par les lois. La loi du 7 juin 1873 porte que « tout membre d'un conseil général, d'un conseil d'arrondissement ou d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire. Le refus résulte soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation ». Sur avis transmis au préfet de la Seine par l'autorité qui a donné l'avertissement suivi de refus, le ministre de l'Intérieur saisit le Conseil d'Etat dans le délai de trois mois, à peine de déchéance. Le conseiller ainsi déclaré démissionnaire devient inéligible pendant une durée d'une année.

§ 6. — SUSPENSION DU CONSEIL MUNICIPAL

Le Gouvernement, fortement armé contre le conseil municipal de Paris en ce qui concerne le droit de dissolution, est également investi de prérogatives importantes en matière de suspension.

D'après la loi de 1855 la suspension constitue une mesure répressive d'une gravité moindre que la dissolution. Son caractère s'est complètement transformé dans la législation de droit commun. En effet la loi de 1884 considère la suspension comme une simple mesure provisoire, permettant au pouvoir exécutif de prendre une décision et de prononcer la dissolution s'il la juge indispensable. L'exercice de ce droit est subordonné à des formes déterminées et entouré de certaines garanties. Un conseil municipal ne peut être suspendu qu'en cas d'urgence, par un arrêté motivé du préfet qui doit en rendre compte immédiatement au ministre de l'Intérieur. La durée ne peut excéder un mois. Aucune suppléance du conseil n'est admise pendant le mois de suspension.

Le conseil municipal de Paris peut être suspendu pendant deux mois par le préfet de la Seine, période pouvant être prolongée jusqu'à une année par le ministre de l'Intérieur. A l'expiration de ce délai, si la dissolution n'a pas été prononcée par décret, le conseil reprend ses fonctions.

La loi de 1855 ne prévoit formellement qu'un seul cas de suspension, celui où le conseil municipal de Paris se met-

trait en correspondance avec un ou plusieurs autres conseils, ou publierait des proclamations et adresses.

Dans cette hypothèse la suspension est obligatoire pour le préfet de la Seine. Toutes les autres causes qui peuvent la motiver sont laissées à sa libre appréciation. En cas de suspension, le préfet nomme immédiatement une commission pour remplir les fonctions du conseil.

#### § 7. — DES SESSIONS

Lors de la discussion de la loi du 14 avril 1871, le projet présenté par le Gouvernement ne prévoyait pour le conseil municipal de Paris qu'une seule session ordinaire, d'une durée d'un mois, consacrée spécialement à la présentation et à la discussion du budget. La commission, plus libérale, ne crut pas devoir à ce sujet faire de distinction entre Paris et les autres communes. Le texte qu'elle proposa devint l'article 11 de la loi ainsi conçu :

« Le conseil municipal de Paris tiendra, comme les conseils des autres communes, quatre sessions ordinaires, dont la durée ne pourra pas excéder dix jours, sauf la session ordinaire où le budget ordinaire sera discuté et qui pourra durer six semaines. »

Cet article ne contient aucune précision sur les époques auxquelles ces sessions doivent être tenues. Il en résulte que le préfet de la Seine a toute latitude pour convoquer le conseil; il n'est plus lié par l'article 15 de la loi de 1855 abrogé implicitement et qui fixait l'époque des sessions ordinaires au commencement de février, mai, août et novembre.

La loi du 5 avril 1884, tout en maintenant la désignation de ces mois, n'a pas précisé la date exacte d'ouverture des quatre sessions ordinaires. Dans les années de renouvellement général il eût été en effet souvent difficile de constituer les municipalités dès le commencement de mai.

La durée des sessions ordinaires des conseils municipaux de toutes les communes est de quinze jours ; elle peut être prolongée avec l'autorisation du sous-préfet. La session pendant laquelle le budget est discuté peut durer six semaines.

Paris, malgré le grand nombre et l'importance des affaires soumises à son conseil, se trouve donc à ce point de vue dans une situation inférieure à celle de la plus petite commune de France ; aussi en fait, pour remédier à l'insuffisance des textes, se trouve-t-on dans l'obligation de multiplier les sessions extraordinaires.

La loi du 14 avril 1871 ne renferme aucune disposition sur ces sessions ; il est donc nécessaire à ce sujet de se reporter à la loi du 5 mai 1855. D'après l'article 15 le conseil municipal de Paris peut être réuni en session extraordinaire : 1° sur l'initiative du préfet de la Seine ; 2° sur la demande du tiers des membres de l'assemblée, demande adressée directement au préfet qui peut, par un arrêté motivé, refuser la convocation. Cet arrêté doit être notifié aux réclamants qui ont le droit de se pourvoir devant le ministre de l'Intérieur.

Le régime de la loi de 1884 est beaucoup plus large. En effet, si le préfet ou le sous préfet peuvent prescrire une convocation extraordinaire du conseil municipal, le

maire, de son côté, peut également le réunir. Il est même tenu de le convoquer « quand une demande motivée lui en est faite par la majorité des membres en exercice ».

Les lois de 1855 et de 1884 concordent sur un point ; elles précisent toutes deux les droits du conseil réuni en session extraordinaire en décidant qu'il ne pourra s'occuper que des affaires pour lesquelles il est spécialement assemblé. Si cette disposition a, dans certaines circonstances, été invoquée (1), dans la pratique courante l'ordre du jour du conseil municipal de Paris n'est pas limité. Il serait d'ailleurs souvent difficile d'agir autrement, les sessions extraordinaires n'étant dans la plupart des cas que la continuation des sessions ordinaires.

Les convocations doivent être faites par écrit et à domicile, trois jours au moins avant l'ouverture des sessions ordinaires, et cinq jours au moins avant la réunion du conseil en session extraordinaire. En cas d'urgence le préfet peut abréger ces délais.

La loi de 1884 a supprimé cette distinction ; elle fixe invariablement un délai de trois jours francs en laissant au préfet et au sous-préfet le droit de le réduire s'il y a urgence. Faites par le maire, toutes les convocations doivent être mentionnées au registre des délibérations et affichées à la porte de la mairie.

D'après les usages les membres du conseil municipal de Paris sont informés des convocations par l'envoi d'une copie de l'arrêté préfectoral.

---

1. Conseil municipal de Paris, *Procès-Verbaux*, 1<sup>er</sup> semestre 1881, p. 261 ; 1908, 1<sup>er</sup> semestre, p. 70.

§ 8. -- LE BUREAU DU CONSEIL MUNICIPAL

Le projet présenté par le Gouvernement en 1871 à l'Assemblée nationale attribuait au conseil municipal de Paris un bureau composé d'un président, d'un vice-président et d'un secrétaire. La commission, par l'organe de M. Batbie, amenda le projet et proposa un président, des vice-présidents et des secrétaires. Son texte fut adopté et devint l'article 12 de la loi.

Le nombre des vice-présidents et des secrétaires n'est pas fixé ; il est donc abandonné à l'appréciation du conseil municipal qui, par une tradition constante (1), nomme deux vice-présidents et quatre secrétaires.

Aux termes de ce même article, le bureau doit être nommé « au scrutin secret et à la majorité ». En pratique, et par analogie avec le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9 de la loi de 1871 relatif à l'élection des maires et des adjoints, il est procédé, pour chacune des fonctions du bureau, à deux tours de scrutin à la majorité absolue. A défaut de résultat il y a lieu à un troisième tour à la majorité relative (2). En cas d'égalité de suffrages le plus âgé est nommé.

Le bureau devrait être renouvelé au début de chaque

---

1. Conseil municipal de Paris. Procès-verbaux, séance du 4 août 1871, p. 5.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, séance du 12 mai 1874, p. 255.

session ordinaire mais il est d'usage de le maintenir en fonctions pendant une année entière. Les années d'élections générales, ses pouvoirs sont même prorogés jusqu'au renouvellement du conseil. Aux termes de l'article 12 de la loi du 14 avril 1871, les débats des sessions extraordinaires doivent être dirigés par le bureau de la dernière session ordinaire. A ce sujet, il est intéressant de signaler une proposition de M. Weber (1) demandant au conseil d'élire son président dès le début de chaque séance. « La présidence permanente dans les assemblées délibérantes, déclarait il, lors même qu'elle n'est établie que temporairement, est antidémocratique ; elle a l'inconvénient d'établir une supériorité politique parmi les collègues d'une même assemblée ; elle peut nuire enfin à la rigoureuse impartialité exigible dans toute discussion. » Cette proposition fut renvoyée au bureau mais elle ne reçut aucune suite.

La première séance de chaque session ordinaire est ouverte par le doyen d'âge, assisté des quatre plus jeunes membres du conseil en qualité de secrétaires. Ce bureau provisoire cède la place au bureau définitif dès que la constitution de celui-ci est terminée.

La désignation d'un président spécial constitue une caractéristique du régime parisien. Dans toutes les communes le maire préside le conseil municipal qui n'élit son président que dans la séance où est discuté le compte administratif (art. 52 de la loi du 5 avril 1884).

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1<sup>er</sup> semestre, 1893, p. 679.



Le président du conseil municipal de Paris d'rige les débats ; il a la police des séances. Son rôle à cet égard a été précisé au Sénat par le ministre de l'Intérieur, lors de la discussion de la loi du 5 juillet 1886 (1) « La police de la salle des séances, disait M. Sarrien, appartiendrait au président du conseil municipal mais il ne pourrait exercer son droit de police que par l'intermédiaire du préfet, puisque les agents qui pourraient avoir à maintenir l'ordre étaient placés sous l'autorité du préfet. » Ensuite le ministre ajoutait : « Dans l'intérieur de l'Hôtel de Ville la police appartient tout entière au préfet de la Seine. » Il terminait en disant « que la situation du préfet de la Seine serait la même que celle des autres préfets devant les conseils généraux et que la loi serait l'application du droit commun au conseil municipal de Paris ».

Cette déclaration, faite en réponse à M. de Marcère, ne semble pas avoir élucidé complètement la question. En effet si le président, jugeant l'ordre troublé, provoquait l'intervention du préfet, celui-ci se trouverait-il dans l'obligation de prendre les mesures nécessaires, ou bien aurait-il un pouvoir d'appréciation lui permettant de refuser son concours ?

L'assimilation des pouvoirs du président du conseil municipal à ceux des présidents des conseils généraux nous conduit à penser que l'autorité du président est absolue et que le préfet ne peut pas se refuser à prendre des mesures d'ordre lorsqu'il en est requis.

Une autre prérogative importante appartient au prési-

---

1. *Journal officiel*. Débats, Sénat, 1<sup>er</sup> juillet 1886, p. 985.

dent du conseil municipal ; en cas de partage des votes sa voix est prépondérante. Si la loi de 1871 est muette à ce sujet, on peut cependant reconnaître que ce droit lui revient en vertu de l'article 19 de la loi du 5 mai 1855 qui l'accordait au maire en sa qualité de président de l'assemblée communale. La loi de 1884 dans son article 51 a maintenu cette disposition.

En pratique ce droit n'est jamais invoqué. Le partage des voix entraîne le rejet de l'affaire.

Le conseil élu en 1871 admit en outre le principe que le président ferait partie de droit de toutes les commissions avec voix délibérative (1).

Cet usage est depuis fort longtemps tombé en désuétude.

En cas d'absence ou d'empêchement le président est suppléé par un vice-président.

Les secrétaires sont chargés de surveiller la rédaction des procès-verbaux, d'en donner lecture au début de chaque séance et de procéder au dépouillement des scrutins.

Le dernier membre du bureau est le syndic ; son existence n'a pas été consacrée par la législation ; il fut créé en 1871 (2). Ayant pour mission de veiller à l'administration des services intérieurs du conseil, ses fonctions peuvent être comparées à celles des questeurs de la Chambre et du Sénat. Les fêtes et réceptions de l'Hôtel de Ville sont préparées par ses soins. Il est rapporteur du budget

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 4 août 1871, p. 30, 6 décembre 1871, p. 63.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 11 septembre 1871, p. 118.

du conseil ; il règle les dépenses et rend compte à l'assemblée de la gestion du bureau pendant l'intersession.

Le bureau représente le conseil dans les cérémonies publiques. Bien que n'ayant pas d'existence légale en dehors des sessions, il siège en permanence et traite avec l'administration, en l'absence de l'assemblée, les questions dont la solution ne peut être différée et qui lui sont soumises par les deux préfets. Malgré les pouvoirs incontestables qui lui appartiennent en fait, par suite des nécessités d'une bonne gestion des intérêts communaux, on ne peut considérer le bureau comme une autorité administrative et nous ne saurions voir, ainsi que l'a prétendu M. Ducrocq, dans la personnalité du président un nouveau chef de l'administration, placé à côté du préfet de la Seine et du préfet de police. (1)

#### § 9. — ORGANISATION INTÉRIEURE DU CONSEIL MUNICIPAL

Le conseil municipal n'a jamais voulu se lier par un règlement. Les traditions et les usages servent à trancher les questions d'organisation intérieure et à assurer la direction des débats. Toutes les propositions tendant à imposer à l'assemblée des règles écrites et codifiées ont toujours échoué. La plus ancienne remonte à 1875 (2) ; elle fut déposée par M. Tenaille-Saligny, mais retirée par son auteur dans la même séance. Le 9 octobre 1879 (3),

---

1. *Cours de droit administratif*, 1897, t. I, p. 499.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, séance du 9 juillet 1875, p. 510.

3. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1879, 2<sup>e</sup> semestre, p. 374.

M. Liouville reprit la question. Son projet de résolution motiva la présentation par M. Jules Roche d'un rapport, au nom du bureau, concluant à l'adoption d'un règlement pour les travaux intérieurs du conseil (1). « Nous n'avons pas à vous démontrer l'utilité de ce règlement, disait le rapporteur, puisque vous l'avez reconnue par votre vote et que vous en avez adopté le principe. Vous avez pensé avec raison que l'ordre et la tenue des séances, la méthode dans les discussions, la précision et la netteté des délibérations, la promptitude dans l'expédition des affaires ne pourraient que gagner si nous réunissions dans un travail d'ensemble et si nous fixions, une fois pour toutes, les règles suivant lesquelles nous devons procéder.

« Rien n'est plus facile, d'ailleurs, que d'établir ces règles ; vous les avez vous-mêmes formulées, dans diverses circonstances, sur certains points importants ; nous n'avons eu qu'à codifier pour ainsi dire ces décisions, et, dans le projet que nous vous soumettons, nous en avons rappelé la date.

« Pour les cas sur lesquels vous n'avez pas encore adopté de jurisprudence, nous nous sommes reporté au règlement de la Chambre des députés, et nous en avons reproduit les dispositions en les adaptant à nos besoins. »

Repoussées le 4 novembre 1879 (2), les conclusions du rapport de M. Roche furent reprises, sans plus de succès,

---

1. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents* 1879, n° 95.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès Verbaux*, 1879, 2<sup>e</sup> semestre, p. 482.

en 1881 par M. de Heredia (1). La proposition qu'il formula fut renvoyée à la deuxième commission mais ne vint jamais en discussion. Trois ans après, un nouvel effort fut tenté par M. Depasse dans le but de faire aboutir le rapport de 1879 (2). M. Hervieux présenta au conseil un travail sur la question soulevée à nouveau par M. Depasse (3).

Il concluait en ces termes à l'adoption d'un règlement intérieur :

« Sans doute, nous n'oublions jamais complètement dans la salle de nos délibérations les bons rapports qui, en dehors, existent entre nous. Mais qui pourra nier que nous nous les rappellerions encore davantage, si, appuyé sur un règlement écrit, notre président avait l'autorité nécessaire pour nous en imposer le souvenir ? Il est probable que les discussions personnelles seraient plus rares et moins aiguës, que les interruptions seraient moins fréquentes, que chaque orateur, mieux entendu, serait mieux écouté, et que les questions, mieux posées, recevraient une meilleure solution.

« Les intérêts qui nous sont confiés sont assez graves pour que nous nous imposions, à l'effet de les mieux servir, l'obligation d'assurer à nos débats une marche plus méthodique.

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1881, 1<sup>er</sup> semestre, p. 247.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1884, 1<sup>er</sup> semestre, p. 1460.

3. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1884, n° 123.

« N'imposant pas à la liberté de vos mouvements des restrictions plus gênantes que celles que depuis 1870 les divers conseils municipaux de Paris ont acceptées et se sont transmises, c'est presque uniquement à sa transformation d'usage traditionnel en coutume écrite que le règlement nouveau devra son efficacité. »

Ce rapport qui fit l'objet de plusieurs amendements de M. Mesureur (1), ne fut jamais discuté par le conseil municipal.

Dans la séance du 17 juillet 1891, M. Georges Villain déposa une proposition tendant à l'élaboration par le bureau d'un projet de règlement intérieur (2).

Enfin plus récemment, en 1903, M. Evain demanda que ce travail fut confié à une commission de douze membres (3). Il proposa en outre le 28 mars 1906 (4) la rédaction des usages suivis par l'assemblée.

Le conseil municipal est divisé en quatre bureaux comprenant vingt membres chacun, choisis par voie de tirage au sort. Désignés pour la durée d'une session ordinaire, les bureaux sont généralement maintenus pendant les quatre années du mandat municipal : ils élisent leur président et leur secrétaire (5). Leur seul rôle est de procéder par voie

---

1. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1885, no 8.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1891, 2<sup>e</sup> semestre, p. 185.

3. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1903, 2<sup>e</sup> semestre, p. 1091.

4. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1906, 1<sup>er</sup> semestre, p. 278.

5. En 1908 le Conseil municipal nouvellement élu, dérogeant aux usages suivis jusqu'alors, n'a pas procédé au tirage au

d'élection à la formation des six commissions permanentes chargées d'étudier et de rapporter les affaires soumises au conseil municipal et qui leur sont renvoyées par le président de l'assemblée.

Antérieurement, la commission municipale de l'Empire était divisée en quatre comités permanents ayant des attributions spéciales et exclusives. En 1871, le conseil municipal nouvellement élu se demanda s'il continuerait à appliquer ce système. Nommerait-il, au contraire, en séance les commissions sur chaque affaire? Chargerait-il son président de les désigner? Procéderait-il enfin à la formation de bureaux dans lesquels seraient nommées les commissions?

Après une discussion assez longue, le conseil décida de former cinq bureaux, de seize membres chacun, chargés d'élire un ou deux commissaires en vue de la constitution de neuf commissions. Composées ainsi de cinq ou de dix membres, suivant la décision prise par le conseil, les commissions n'étaient pas spécialisées; leur mission se bornait à l'examen d'une question déterminée (1). Ce régime compliqué et peu pratique, dans une assemblée où le nombre des affaires est important, ne pouvait longtemps subsister. En effet, le 18 novembre suivant, le conseil municipal, s'inspirant d'un projet mis heureusement en pratique par le conseil général de la Seine, institua huit commis-

---

sort des bureaux. Il a maintenu les commissions permanentes de l'assemblée précédente. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1908, 1<sup>re</sup> partie, p. 1016.

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, séance du 29 août 1871, p. 87.



sions de dix membres chacune, nommées par les bureaux et recevant les attributions suivantes :

*Première Commission.* — Finances ;

*Deuxième Commission.* — Préfecture de la Seine. Mairie centrale ;

*Troisième Commission.* — Voirie de Paris ;

*Quatrième Commission.* — Instruction publique. Assistance publique. Mont-de-piété ;

*Cinquième Commission.* — Travaux d'architecture ;

*Sixième Commission.* — Eaux et égouts ;

*Septième Commission.* — Domaine de la Ville ;

*Huitième Commission.* — Dépenses de la préfecture de police (1).

Cette organisation qui fonctionne depuis cette époque n'a reçu que des modifications de détail. En 1887, à la suite d'une proposition de M. Paul Viguier (2), et sur un rapport de M. Chassaing (3), le nombre des commissions permanentes fut réduit à six.

Leurs attributions telles qu'elles sont actuellement fixées sont les suivantes :

*Première Commission.* — Finances. Contentieux. Taxes. Examen des traités. Monopoles et services publics municipaux (12 membres).

*Deuxième Commission.* — Administration générale. Police. Sapeurs-pompiers. Domaine (12 membres).

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, séance du 18 novembre 1871, p. 8.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1887, 1<sup>er</sup> semestre, p. 1064.

3. Conseil municipal de Paris. Rapports et documents. 1887, n° 72.

*Troisième Commission.* — Voirie de Paris. Travaux affectant la voie publique (16 membres).

*Quatrième Commission.* — Enseignement. Beaux-Arts (16 membres).

*Cinquième Commission.* — Assistance publique. Mont-de-piété (12 membres).

*Sixième Commission.* — Hygiène. Eaux. Egouts. Navigation (12 membres).

Si, dans la législation antérieure à 1884, la faculté de nommer des commissions a été reconnue aux conseils municipaux, en vertu d'une jurisprudence constante on a toujours admis que leur permanence constituait une violation de la loi qui limite les époques, la durée et l'objet des réunions des assemblées communales (1).

La loi du 5 avril 1884 a innové sur ce point. Consacrant par son article 59 la légalité des commissions, elle a même autorisé la création de commissions permanentes en décidant qu'elles « peuvent tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions ».

En dehors des six commissions permanentes le conseil<sup>1</sup>

---

1. Décret en Conseil d'Etat du 25 juin 1850 rejetant le recours de la commune d'Avignon contre un arrêté qui annulait une de ses délibérations portant création de commissions permanentes. Des décrets analogues du 16 août 1860, du 6 janvier 1872 et du 8 juillet 1875 confirmèrent l'annulation de délibérations de conseils municipaux instituant des commissions permanentes (Morgand, t. I. 1902. *La loi municipale*, p. 385 en note).

Décret du 15 janvier 1885 annulant une délibération en date du 8 décembre 1884 par laquelle le conseil municipal de Paris avait décidé que la commission du budget serait permanente (Conseil municipal de Paris. *Procès verbaux*, 1885, 1<sup>er</sup> semestre, p. 486).

a souvent recours à la nomination de commissions spéciales. Tantôt élues au scrutin de liste, tantôt composées de plusieurs commissions permanentes ou de délégués, tantôt formées du conseil municipal tout entier, elles comprennent en outre, dans certains, cas des membres de droit. Leur rôle est limité à l'étude d'une question déterminée.

Les membres du conseil sont encore appelés à faire partie de nombreuses commissions administratives.

Certaines commissions telles que la commission des fortifications, la commission, des revendications financières, la commission de l'internat primaire et la commission du travail et du chômage, ont un caractère particulier. Leur composition est mixte ; elles sont formées de membres désignés par le conseil général de la Seine et de membres choisis par le conseil municipal de Paris. Bien que la constitution de ces commissions soit contraire à l'article 25 de la loi du 5 mai 1855, il est difficile en pratique de ne pas autoriser leur création en raison de la connexité des intérêts de la Ville et du département. Cependant, en 1900, un décret du 11 décembre a prononcé l'annulation d'une délibération du conseil général instituant une commission mixte des eaux et de l'assainissement (1).

Toutes les commissions nomment leur bureau composé d'un président, d'un ou de deux vice-présidents et d'un ou de plusieurs secrétaires.

L'organisation intérieure du conseil est illégale sur la

---

1. Conseil général de la Seine. *Procès-verbaux*, 1900, 3<sup>e</sup> session, p. 753.

plupart des points ; elle s'impose néanmoins. telle qu'elle a été conçue, afin de permettre une étude sérieuse des affaires et de faciliter la solution des questions municipales. Aussi serait-il à souhaiter que le législateur régularisât cette situation anormale et concédât à Paris l'application de l'article 59 de la loi de 1884.

#### § 10. — DES SÉANCES

La loi du 5 avril 1884, par son article 54, introduisit dans la législation municipale une réforme réclamée depuis longtemps ; elle établit la publicité des séances des conseils municipaux. En 1885 M. Michelin, député de la Seine, demanda l'extension de cette mesure au conseil municipal de Paris. La proposition qu'il déposa (1) aboutit à la loi du 5 juillet 1886 (2). Ce n'était pas en somme la publicité des débats qui était instituée, car le conseil avait créé, depuis le 12 juillet 1882, le « Bulletin municipal officiel de la ville de Paris. » L'innovation réalisée consistait uniquement dans la faculté pour le public d'assister aux séances.

La publicité des séances constitue donc la règle ; toutefois la loi du 5 juillet 1886 ayant rendu applicables à Paris, dans leur entier les dispositions de l'article 54 de la loi de 1884, le conseil municipal peut « sur la demande de trois de ses membres décider, par assis et levé, sans débats, s'il se formera en comité secret. »

---

1. *Journal officiel*, 1886, t. 1, Chambres. — Documents, p. 278.

2. Duvergier, t. 86, p. 322.

Aux termes de l'article 13 de la loi du 14 avril 1871, « le préfet de la Seine et le préfet de police ont entrée au conseil. Ils sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent. » Le projet de la commission de l'Assemblée nationale portait même l'obligation pour les deux préfets d'assister aux séances, sur la demande du président. Cette disposition n'ayant pas été reproduite dans le texte il en résulte que la présence des représentants de l'administration est purement facultative. Conformément au paragraphe 2 de l'article 25 de la loi du 18 juillet 1837, ils sont tenus de se retirer au moment où le conseil va émettre son vote sur leurs comptes respectifs. L'article 13 de la loi du 14 avril 1871 ne mentionne que le préfet de la Seine et le préfet de police, mais, selon l'usage, les deux secrétaires généraux et les directeurs de la préfecture de la Seine assistent aux séances du conseil municipal où ils peuvent, par délégation, être appelés à prendre la parole pour fournir à l'assemblée des renseignements sur les affaires rentrant dans leur compétence particulière, ou même pour répondre aux questions intéressant les services dont ils ont la charge.

Les termes de l'article 13 de la loi de 1871 suffisent pour démontrer le caractère illégal des questions et des interpellations. Placés sous l'autorité et le contrôle du ministre de l'Intérieur, les préfets peuvent donc se refuser à discuter une question qui leur est adressée. En fait ce droit n'a presque jamais été invoqué, car il est légitime de permettre aux élus de la population de provoquer des explications au sujet d'un acte qu'ils peuvent considérer comme constituant une faute ou une négligence de la part de l'administration.

Une dérogation à cet usage mérite d'être signalée. Dans la séance du 19 mars 1881 (1), M. Andrieux, alors préfet de police, refusa de répondre à « une interpellation de M. Depasse sur la sécurité dans Paris ».

« Je n'ai l'intention, déclara le préfet, de rien dire d'offensant pour le conseil, mais ce mot d'interpellation ne peut être attribué qu'à des débats qui se produisent devant les Chambres et se terminent par un ordre du jour supposant le droit d'accorder la confiance ou de prononcer un blâme. La loi à la main, je conteste absolument un tel droit au conseil municipal ; si de son côté le conseil veut l'affirmer, je poserais alors nettement la question des droits respectifs du conseil et du représentant de l'Etat tels que la loi les détermine. »

Aux paroles du préfet le conseil opposa l'ordre du jour suivant déposé par M. Yves Guyot, qui fut adopté par 52 voix :

« Le conseil municipal, maintenant son droit d'interpellation, suivi d'ordres du jour, fixe à mardi l'interpellation de M. Depasse et passe à l'ordre du jour. »

Le préfet s'abstint de venir à la séance du 22 mars où devait être discutée l'interpellation de M. Depasse ; il en prévint par lettre le conseil municipal. L'incident fut clos par l'adoption par 40 voix de l'ordre du jour suivant de M. Lafont :

« Le conseil municipal,

« Considérant qu'il avait inscrit à son ordre du jour une interpellation sur la sécurité de Paris ;

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1881, 1<sup>er</sup> semestre, p. 261.

« Que cette interpellation rentre incontestablement dans les attributions du conseil ;

« Que le préfet de police refuse d'y répondre ;

« Que ce refus constitue un manquement à ses devoirs et une atteinte aux attributions du conseil ;

« Que l'administration de M. Andrieux ne saurait présenter des garanties suffisantes à la sécurité de Paris ;

« Passe à l'ordre du jour (1). »

Cette délibération du conseil municipal fut annulée par un décret du 26 mars 1881 (2).

Dans le cas où une question acceptée par l'administration se terminerait par un vote de blâme, ce vote serait évidemment illégal. La délibération le mentionnant serait annulée pour cette raison que les préfets, bien que maires de Paris, échappent à toute responsabilité légale devant le conseil et ne dépendent que du ministre de l'Intérieur (3).

Aux termes de l'article 17 de la loi du 5 mai 1855, le conseil municipal de Paris « ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste à la séance ». La majorité est constituée par la moitié plus un des membres qui, au jour de la réunion de l'assemblée, peuvent exercer les fonctions de conseillers municipaux. Si le nombre des membres est impair elle se calcule sur le chiffre pair immédiatement inférieur. Ce même article

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1881, 1<sup>er</sup> semestre, p. 280.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1881, 1<sup>er</sup> semestre, p. 315.

3. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1885, 1<sup>er</sup> semestre, p. 2 ; 1897, 1<sup>er</sup> semestre, p. 988.



porte néanmoins que « lorsque, après deux convocations successives, à huit jours d'intervalle, les membres du conseil municipal ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents ». La loi de 1884 a maintenu ce principe : elle se borne simplement à réduire à trois jours l'intervalle devant exister entre les convocations. Quant à la présence elle est constatée par l'apposition, à chaque séance, des signatures des conseillers sur une feuille spéciale.

Les résolutions sont prises à la majorité absolue des suffrages (art. 18 de la loi de 1855). Il n'y a pas lieu de tenir compte des membres présents qui s'abstiennent de prendre part au vote.

Les modes de votation sont les suivants : 1° le vote à main levée ; 2° le vote par assis et levé, au cas où la première épreuve est déclarée douteuse ; 3° le vote au scrutin public ; 4° le vote au scrutin public à la tribune par appel nominal. Ces deux derniers votes ne peuvent avoir lieu, d'après les usages, que sur la demande de cinq membres ; 5° le vote au scrutin secret. Ce scrutin est obligatoire « toutes les fois que trois membres présents le réclament » (art. 18 de la loi de 1855 § 3). La loi de 1884, plus rigoureuse, exige que la demande émane du tiers des membres présents, ou qu'il s'agisse de procéder à une nomination ou à une présentation. Cette dernière hypothèse n'étant pas prévue par la loi de 1855, le conseil municipal de Paris pourrait donc procéder à une nomination ou à une présentation par tout autre mode de votation, mais l'usage s'est établi dans ce cas de recourir au scrutin secret.

Lorsque deux demandes, l'une de scrutin public, l'autre de scrutin secret, ont été déposées en même temps, cette dernière doit toujours avoir la priorité (1).

Toutes les délibérations doivent être inscrites, par ordre de date, sur un registre coté et paraphé par le préfet de la Seine. Toutefois l'omission de la transcription n'entraîne pas la nullité des délibérations et des actes d'exécution (2). Les délibérations doivent être signées par tous les membres présents à la séance (art 22 de la loi du 5 mai 1855 §§ 2 et 3). Cette dernière formalité, reproduite dans la loi de 1884, n'est pas remplie à Paris en raison de son impossibilité matérielle. On insère simplement au registre des délibérations, à la fin de chaque, séance la feuille de présence contenant les signatures des conseillers. Des copies de toutes les délibérations doivent être adressées au préfet dans la huitaine (art. 22 de la loi du 5 mai 1855 § 4).

Comme conséquence du principe de la publicité des séances il convient, semble-t-il, de combiner le paragraphe 5 de l'article 22 de la loi du 5 mai 1855 avec les articles 56 et 58 de la loi du 5 avril 1884. Par suite tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux et des délibérations du conseil municipal ainsi que des comptes et budgets de la commune. Chacun peut publier ces documents sous sa responsabilité. Le compte rendu des séances doit être affiché, par extrait dans la huitaine. Cette formalité se trouve remplie par la publication du

---

1. Morgand. *La Loi municipale*, t. I, p. 353.

2. Conseil d'Etat 31 mars 1864. — Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 1864, p. 304.

compte rendu de chaque séance au Bulletin municipal, qui est en outre apposé à la porte des vingt mairies de Paris.

Les conseillers municipaux, « dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, » sont protégés par l'article 224 du code pénal qui punit « l'outrage fait par paroles, gestes ou menaces à tout citoyen chargé d'un ministère de service public ». Toute injure adressée par un collègue constitue un outrage (1).

Une proposition de loi qui n'a reçu aucune suite a été déposée à la Chambre des députés par M. Gautret, dans la séance du 4 novembre 1901. Elle tend à faire bénéficier les conseillers municipaux « pour leurs discours, leurs opinions et leurs votes » de l'immunité accordée aux membres du Parlement (2).

Les conseils municipaux doivent assumer la responsabilité de leurs votes ; ils ne peuvent s'en décharger en la rejetant sur le corps électoral consulté par voie de référendum. C'est pour cette raison que deux délibérations du conseil municipal de Paris ont été annulées par des décrets en date des 27 novembre 1892 et 18 janvier 1895 (3). La première délibération décidait, qu'avant d'émettre un vote définitif sur l'ensemble d'un projet de convention à passer avec la compagnie du gaz, il serait procédé à une enquête

---

1. Cour de Lyon, 27 novembre 1900, *Revue générale d'administration*, 1901, t. I, p. 442.

2. *Journal Officiel*. Chambre, Débats, 4 novembre 1901, p. 2015.

3. *Revue générale d'administration*, 1892, t. III, p. 464 et 1895, t. I, p. 294.

dans les sections électorales (1). La seconde soumettait à l'approbation préalable des électeurs la question du métropolitain (2).

Quelle est la sanction des infractions commises aux principes réglementant les délibérations ? Aux termes de l'article 24 de la loi de 1855 « sont nulles de plein droit toutes les délibérations prises par un conseil municipal hors de sa réunion légale. Le préfet, en conseil de préfecture, déclare l'illégalité de la réunion et la nullité des délibérations ».

En outre l'article 14 de la loi du 14 avril 1871, abrogeant l'article 23 de la loi du 5 mai 1855 stipule que « le conseil municipal de Paris ne pourra s'occuper, à peine de nullité de ses délibérations, que des matières d'administration communale, telles qu'elles sont déterminées par les lois en vigueur sur les attributions municipales. En cas d'infraction, l'annulation sera prononcée par décret du chef du pouvoir exécutif ». Dans les autres communes les délibérations portant sur un objet étranger aux attributions du conseil sont déclarées nulles de droit par le préfet, en conseil de préfecture (art. 63 et 65 de la loi du 5 avril 1884). La disposition de la loi de 1871 est donc exceptionnelle pour Paris.

Enfin, l'article 21 de la loi de 1855 interdit aux membres du conseil municipal de prendre part aux délibérations relatives aux affaires dans lesquelles ils ont un intérêt, soit

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1892, 2<sup>e</sup> semestre, p. 723.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1895, 1<sup>er</sup> semestre, p. 79.

en leur nom personnel, soit comme mandataires. La loi omet dans ce cas de prescrire la sanction, mais la jurisprudence a comblé cette lacune en reconnaissant au préfet le droit d'annuler ces délibérations, en conseil de préfecture (1).

Ces nullités peuvent être relevées à toute époque, mais, si radicales soient-elles, elles ont besoin d'être prononcées. Il faut en déduire cette conséquence que la délibération subsiste tant que la nullité n'a pas été déclarée. Un recours contentieux peut-il être exercé par les parties intéressées ou par le conseil municipal contre l'arrêté du préfet ou le décret ayant prononcé l'annulation ? Dans le silence des textes, il faut s'en référer aux principes généraux du droit administratif qui ne font pas obstacle à l'admission de ce recours.

#### § 11. — INDEMNITÉ DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

La loi du 14 avril 1871, dans son article 19, proclame la gratuité des fonctions de maire, d'adjoints et de conseillers municipaux. Cette disposition au premier abord paraît absolument inutile puisqu'elle reproduit la législation antérieure.

Le paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 mai 1855 prononce en effet la gratuité de ces fonctions. L'article 1 de la loi du 21 mars 1831 déclarait même qu'elles ne peuvent donner lieu à aucune indemnité ou frais de repré-

---

1. Conseil d'Etat, 4 mars 1865. — *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1865, p. 257.

sensation. Mais M. Mortimer-Ternaux, en présentant à l'Assemblée nationale l'article 19 sous forme d'amendement, agissait intentionnellement. Il voulait restaurer dans leur intégralité les principes en cette matière qui avaient été entamés par un décret du gouvernement de la Défense nationale, allouant une indemnité mensuelle de trois cents francs aux maires et adjoints des vingt arrondissements de Paris. « La seule objection, disait-il, que l'on puisse faire à l'article que j'ai eu l'honneur de présenter, c'est qu'il est conforme à la législation existante. Mais il est bon, dans certaines circonstances, de rappeler la loi quand elle a été mise en oubli, même pour un instant. C'est pour cela que je propose d'introduire d'une manière formelle cette disposition dans la loi que vous votez (1). » La commission, par l'organe de M. Paris, sans vouloir trancher par la loi en discussion la question d'indemnité, proposa simplement l'abrogation du décret, mais cette opinion ne prévalut pas et le principe de la gratuité fut consacré par l'adoption de l'article 19.

En présence de cette prohibition légale, comment expliquer l'indemnité de 6.000 francs allouée annuellement aux conseillers municipaux de Paris (2) et, par suite de quelles circonstances, le conseil a-t-il pu établir une situation de fait tolérée par les pouvoirs publics? (3)

---

1. *Journal Officiel*, 1871, séance du 4 avril, p. 590.

2. *Budget communal*, 1908. Dépenses, chap. 4, art. 43 indice 23 bis.

3. Les conseillers municipaux de Paris reçoivent en outre une indemnité de 3.000 francs sur le budget départemental comme conseillers généraux. (*Budget du département*, 1908, dépenses, chap. 4, art. 1). Une somme de 6.000 francs est attribuée

En 1874, la question de l'indemnité fut soulevée pour la première fois. Dans la séance du 10 novembre (1) M. Loiseau-Pinson déposa une proposition tendant à l'inscription au budget de 1875 d'un article, dont le montant serait fixé par le conseil municipal et qui figurerait sous la rubrique suivante : « Indemnités de déplacement et remboursement des dépenses forcées supportées par les conseillers municipaux ». A l'appui de sa proposition, M. Loiseau-Pinson déclarait « que si la loi électorale municipale établit que les fonctions de maires, d'adjoints et de conseillers municipaux sont essentiellement gratuites, c'est que ces fonctions n'entraînent aucune dépense pour la majorité des municipalités de France ; mais il n'en est pas de même pour quelques grands centres et notamment pour Paris. Les conseillers municipaux de la ville de Paris ont pu se convaincre, en effet, que l'exercice de leur mandat nécessitait des frais de déplacement et des pertes de temps que tous les éligibles ne sont pas en état de supporter. Il y a donc lieu d'examiner s'il ne serait pas possible de rendre cette fonction moins onéreuse aux conseillers municipaux qui seront prochainement appelés à faire partie du nouveau conseil, sans cependant méconnaître les prescriptions de la loi ».

---

au président du conseil municipal pour frais de représentation. (*Budget communal*, 1908, dépenses, chap. 4, art. 13, indice 23 bis.) Le syndic reçoit une indemnité de 3000 francs pour frais de voitures. (*Budget communal*, 1903, dépenses, chap. 4, art. 11, indice 2 bis.) Le président a enfin à sa disposition une voiture payée sur le budget de la Ville.

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1874, p. 730.



Combattue très énergiquement, cette proposition ne fut pas adoptée.

En 1878, la question fut reprise par le dépôt d'un projet de vœu, signé de la majorité des membres de l'assemblée et réclamant l'abrogation des dispositions législatives interdisant la rétribution des fonctions municipales (1).

Très longuement motivé, ce projet de vœu s'élevait contre la gratuité en déclarant notamment « que dans un gouvernement démocratique il est de principe essentiel que toute fonction publique soit rétribuée ; que le système en vigueur a pour résultat d'empêcher des capacités et des intelligences de se produire, de participer à la gestion des intérêts publics et à la direction des affaires ; qu'il est incompatible avec le suffrage universel et qu'il a cessé de prévaloir dans le domaine législatif ». Enfin, ajoutait-il, « le conseil municipal de Paris siège, sans discontinuer, tout le long de l'année ; il est, en vertu de la loi, à la fois conseil général de la Seine et conseil municipal de Paris et, en cette double qualité, il est appelé à administrer des intérêts considérables dans l'ordre économique, politique, moral, municipal et départemental ».

Renvoyé à la deuxième commission, ce projet de vœu ne fut jamais rapporté devant l'assemblée.

Dans le budget de 1879 on vit apparaître un article nouveau, l'article 6 *bis* du chapitre IV : « dépenses diverses du conseil municipal ». Proposé par la commission du budget (2), cet article, s'élevant à 40.000 francs, contenait

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1878, p. 83.

2. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1878, n° 67.

bien une prévision de 5 000 francs pour frais de déplacement et de 3.000 francs pour frais de voitures. mais il ne comportait aucune dépense pour indemnités aux conseillers municipaux.

L'article 6 *bis* groupait seulement certaines dépenses propres au conseil municipal ; dans le budget de 1880 tous les crédits furent réunis dans un bloc pour former le chapitre IV *bis*. Ce chapitre, véritable budget de l'assemblée communale, s'élevait au chiffre de 300 000 francs. La commission du budget avait voulu faire une tentative « pour entrer dans la voie licite du remboursement des dépenses réellement effectuées par les conseillers ». Elle avait proposé de porter à 385.000 francs le montant du chapitre IV *bis* en vue d'assurer « la franchise postale et le remboursement des frais de déplacement régulièrement faits, ayant pour origine l'accomplissement du mandat ». « Le contrôle de ces dépenses devait être assuré par l'honorabilité de chacun, par l'examen du syndic, par celui du bureau du conseil et enfin par l'ordonnancement du préfet de la Seine. »

Le conseil repoussa les conclusions de la commission du budget et ramena au chiffre de 300.000 francs le crédit du chapitre IV *bis* (1).

L'année suivante, M. Georges Martin reprit la question dans un rapport présenté au nom de la commission du budget sur « les dépenses intérieures du conseil municipal pour 1881 » (2). « Notre mandat, disait le rapporteur,

1. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1879, 2<sup>e</sup> partie, n° 107 ; *Procès-verbaux*, 1879, 2<sup>e</sup> semestre, pp. 527 et 548.

2. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1880, 2<sup>e</sup> partie, n° 186.

expire dans quelques jours ; nous pouvons nous préoccuper en toute liberté d'esprit de voir si, tout en restant dans la légalité la plus absolue, il n'est pas de notre devoir d'inscrire au budget une prévision de crédit assurant à nos successeurs le remboursement d'avances que des scrupules nous ont empêchés de réclamer pour nous-mêmes.

« Le conseil a repoussé à trois voix de majorité, l'année dernière, une semblable proposition, par des considérations qui l'honorent, mais qui n'existent plus aujourd'hui, puisque nous allons nous représenter devant les électeurs.

« Le crédit dont nous vous proposons l'inscription n'est pas pour nous ; il est pour nos successeurs, qui n'en useront qu'avec l'agrément de la majorité du suffrage universel appelé à se prononcer lors de la discussion des programmes électoraux. »

Le rapporteur proposait l'inscription d'une prévision de 300.000 francs pour remboursements aux conseillers pendant l'année 1881.

Pour défendre ses conclusions, M. Georges Martin s'appuya sur les termes mêmes des lois du 24 mars 1831 et du 5 mai 1855. Il fit observer que si la loi de 1831 stipule que « les fonctions des maires, des adjoints, et des autres membres du corps municipal sont essentiellement gratuites et ne peuvent donner lieu à aucune indemnité ni frais de représentation », la loi de 1855 est moins formelle et conçue en termes moins énergiques et moins absolus. Les mots « essentiellement » et « sans indemnité ni frais de représentation » ont été retranchés avec intention et l'on s'est borné à déclarer que les fonctions mu-

nicipales sont gratuites. Si la loi du 14 avril 1871 a rétabli le mot « essentiellement » elle n'a pas toutefois reproduit les mots « sans indemnité ni frais de représentation ». Le rapporteur déduisait de son argumentation cette conséquence « que le traitement tournant au profit de celui qui le reçoit est prohibé par la législation, mais que l'allocation pour frais de représentation ou les remboursements des débours imposés pour l'exercice du mandat municipal ne sont pas dans le même cas. Le législateur n'a pas voulu, par le mot « gratuit » imposer une charge aux mandataires de la commune.

Laissant de côté les frais de représentation. M. Georges Martin concluait au remboursement de toutes les dépenses résultant de l'accomplissement des fonctions de conseiller municipal : frais de déplacement, frais de bureau, frais d'affranchissement, secours, etc. Sans cesser d'être honorifique le mandat n'allait plus ainsi constituer une charge pour ceux qui en sont investis.

Ratifiant ces propositions, le conseil, dans sa séance du 18 décembre 1880, vota les conclusions de sa commission du budget et adopta un projet de vœu déposé par M. Ernest Hamel tendant à ce que « désormais les fonctions municipales soient rétribuées, soit par une somme fixe, soit au moyen de jetons de présence, dont la valeur sera déterminée par la loi » (1).

Porté à 320.000 francs dans le budget de 1888, le crédit pour remboursement aux conseillers atteignit en 1889 la

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1880, 2<sup>e</sup> semestre, p. 907.

somme de 480.000 francs, chiffre qui n'a pas varié depuis cette époque (1).

Ainsi exposée la thèse de M. Georges Martin présente un aspect assez séduisant ; elle semble s'appuyer sur des arguments offrant une certaine valeur. Mais est-ce véritablement un remboursement d'avances qui est payé aux conseillers municipaux de Paris ? La somme de 6.000 fr. qu'ils reçoivent annuellement ne constitue-t-elle pas plutôt une sorte de traitement ? Evidemment puisqu'elle est invariable. L'indemnité peut donc dans ces conditions tourner au profit de celui qui la touche ; elle peut permettre, en raison de son caractère même, de retirer un bénéfice personnel.

La Cour des comptes a constamment relevé l'illégalité de ces crédits. « Nous devons constater, dit M. Ducrocq, dans son cours de droit administratif (2), que c'est la dixième fois depuis 1883 que la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exercice 1893, signale ces allocations que les conseillers municipaux de Paris « touchent indûment. »

En outre le Conseil d'Etat a été appelé à se prononcer sur la question. Un sieur P..., agissant comme contribuable et électeur, introduisit un recours pour excès de pouvoir contre un décret, en date du 10 février 1890, portant règlement du budget de la ville de Paris pour l'exercice 1890 et maintenant au chapitre IV *bis*, sous la

---

1. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1887, n° 200, 1888, 2<sup>e</sup> partie, n° 196. *Procès-Verbaux*, 1887, 2<sup>e</sup> semestre, p. 1312, 1888, 2<sup>e</sup> semestre, p. 1299.

2. Ducrocq. Cours de droit administratif, 1897, t. I, note p. 500.

rubrique « matériel et dépenses diverses », un crédit de 569.000 francs affecté en réalité au paiement d'une indemnité de 6 000 francs à chacun des conseillers municipaux. Se basant sur le principe de la gratuité des fonctions municipales, le requérant soutenait « que l'administration supérieure aurait dû refuser son approbation à une dépense qui constitue un véritable détournement de fonds provenant de l'impôt ». Le Conseil d'Etat rejeta la requête en considérant dans son arrêt, que « s'il pouvait appartenir au sieur P... de former, en sa qualité de contribuable, telle réclamation que de droit au sujet des contributions, auxquelles il se trouverait assujéti comme conséquence du décret attaqué, il ne justifiait, en dehors de l'intérêt commun à la généralité des habitants, d'aucun intérêt direct et personnel » (1).

Retenant ce moyen de procédure, un sieur M..., en raison de l'inscription au chapitre IV, article 11, du budget de 1894 d'un crédit destiné au paiement de l'indemnité des conseillers, demanda à être déchargé d'un demi-centime inscrit à l'article 5 du chapitre I des recettes pour allocation de secours aux familles nécessiteuses des réservistes et soutiens de famille. A l'appui de sa requête, il invoquait « qu'aux termes de la loi du 21 décembre 1882, qui a autorisé cette imposition, ce demi-centime ne peut être voté qu'en cas d'insuffisance des ressources ordinaires et des centimes extraordinaires portés à leur maximum légal et, que cette insuffisance ne se serait pas produite si une partie des ressources n'avait été appliquée à des dépenses contraires à la loi ».

---

1. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1893, p. 240.

Faisant droit aux conclusions de la requête, le Conseil d'Etat déchargea le sieur M. . . de ce demi-centime additionnel aux contributions mobilière et des patentes. Un des considérants de l'arrêt fit même valoir « qu'il résulte des différents rapports présentés annuellement par la Cour des comptes au président de la République que ce crédit (du chapitre IV article 11) n'a pas été employé à rembourser des avances réelles, sur pièces justificatives réelles, mais qu'il représente une indemnité fixe et mensuelle de cinq cents francs, pour chacun des quatre-vingts conseillers municipaux de la ville de Paris, alors qu'aux termes des lois des 21 mars 1831, 5 mai 1855 et 14 avril 1871, ces fonctions sont essentiellement gratuites » (1).

La jurisprudence des tribunaux de droit commun est en complet accord sur ce point avec celle des tribunaux administratifs. C'est ainsi que le tribunal de la Seine en validant, par un jugement du 25 octobre 1895, une saisie-arrêt pratiquée sur l'indemnité d'un conseiller municipal, s'étend sur le caractère de cette indemnité. Il constate que « l'allocation votée par le conseil municipal au profit de ses membres et répartie également entre eux, sans justification de dépenses, ne saurait être sérieusement considérée comme constituant le remboursement des avances qu'ils auraient faites, avances qui ne sauraient être les mêmes de la part de chaque conseiller ». « Cette allocation, ajoute le jugement, a, en réalité, principalement pour objet d'indemniser les conseillers municipaux de la perte

---

1. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1900, p. 438.

2. *Revue générale d'administration*, 1896, t. 1, p. 65.



de temps que leur impose l'accomplissement de fonctions très absorbantes et dérive du même principe que l'indemnité allouée aux députés et aux sénateurs. » (1)

Cependant la Cour de Paris, saisie en appel, refusa de se prononcer sur l'illégalité de l'indemnité des conseillers. Elle déclara « qu'en vertu de la séparation des pouvoirs, il ne pouvait appartenir à l'autorité judiciaire de contester des qualifications dont elle n'avait point à apprécier la régularité ; qu'elle était par conséquent sans droit et sans qualité pour attribuer le caractère de traitement à des paiements figurant dans la comptabilité publique sous le titre de remboursement d'avances ». Par application de ce principe la Cour décida qu'elle devait simplement rechercher l'effet de saisies arrêts sur les avances dues ou déjà remboursées par le receveur municipal. Elle infirma le jugement du tribunal de la Seine, se basant sur ce fait qu'une saisie-arrêt pratiquée le 24 juin 1892 n'avait pu atteindre une créance éteinte le 21 juin de la même année (2).

Si l'indemnité des conseillers municipaux de Paris est illégale, on doit cependant reconnaître qu'elle est équitable et qu'elle est justifiée au même titre que l'indemnité parlementaire (3). La charge du mandat municipal est

---

1. *Revue générale d'administration*, 1896, t. I, p. 65.

2. *Revue générale d'administration*, 1897, t. III, p. 76.

3. L'indemnité des conseillers municipaux de Paris est payée sur le vu d'un état de remboursement d'avances, certifié par l'intéressé et visé par le syndic. Elle se décompose en deux parties : 1<sup>o</sup> frais de déplacement, voitures ; 2<sup>o</sup> frais de correspondance, timbres, dépêches.

aussi lourde que celle du mandat de député et de sénateur. Consacrant leur activité à l'accomplissement de leurs fonctions, les élus de la population parisienne ne sont que trop souvent dans la nécessité de compromettre leurs intérêts personnels et d'abandonner une situation à laquelle le manque de temps ne leur permet plus de consacrer leurs efforts. L'allocation reçue n'est en somme que la juste compensation des sacrifices qu'ils consentent. Il serait toutefois préférable qu'à ce sujet une disposition nouvelle intervint, abrogeant la législation antérieure, et rendit légale une situation de fait reconnue par les pouvoirs publics.

§ 12. — CAISSE DES RETRAITES DES CONSEILERS  
MUNICIPAUX

La Chambre des députés, par une résolution en date du 23 décembre 1904, organisa le fonctionnement d'une caisse spéciale destinée à assurer des pensions aux anciens députés, âgés d'au moins cinquante-cinq ans et ayant rempli durant quatre années un mandat législatif, à leurs veuves et à leurs orphelins mineurs.

De même le Sénat, par une résolution adoptée le 28 janvier 1905, institua pour les anciens sénateurs, âgés de plus de soixante ans, ayant accompli un mandat de neuf années, ainsi que pour leurs familles, une caisse de retraites alimentée comme la précédente par une retenue mensuelle sur l'indemnité parlementaire.

S'inspirant de ces exemples, M. Bellan fit appel « à l'es-

prit d'union et de solidarité sociale qui anime les membres du conseil municipal de Paris » et, par une proposition du 22 février 1905, soumit à ses collègues un projet de création d'une caisse des retraites en faveur des anciens conseillers, de leurs veuves et de leurs orphelins mineurs (1). Présentée à l'assemblée cette proposition fut adoptée dans la séance du 12 juillet 1905. (2)

Aux termes de la délibération une pension, dont le taux ne peut dépasser 2.400 francs, est acquise aux anciens conseillers, âgés de cinquante-cinq ans et ayant exercé un mandat municipal pendant quatre années, soit consécutivement, soit par intervalles. Les veuves et les orphelins mineurs bénéficient d'une allocation maxima de 1.200 francs quel que soit le nombre des enfants. Les pensions fixées à un chiffre uniforme peuvent être réduites proportionnellement en cas d'insuffisance de la caisse.

Les ressources sont constituées :

« 1<sup>o</sup> Par une cotisation de quinze francs prélevée chaque mois sur l'indemnité de tous les conseillers municipaux ;

« 2<sup>o</sup> Par les cotisations mensuelles des conseillers non réélus, qui peuvent continuer à être versées au même taux que celle des conseillers en exercice ;

« 3<sup>o</sup> Par les intérêts des fonds placés ;

« 4<sup>o</sup> Par les dons et legs qui peuvent intervenir et dont

---

1. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*. 1905, n° 3.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1905, 2<sup>e</sup> semestre, p. 380.

l'acceptation doit être prononcée, sur la proposition du syndic, par décision du bureau du conseil municipal, après avis de la première commission. »

En vue de la réalisation de cette dernière ressource le conseil émit le vœu que la caisse des retraites fût autorisée par une loi à recevoir des libéralités. Il sollicita également du Parlement que les pensions fussent déclarées incessibles et insaisissables.

## SECTION II

### ATTRIBUTIONS

Les lois d'organisation régissant la ville de Paris ont sur certains points de détail, peu importants, reçu des modifications en vue de l'application du droit commun. Il n'en est pas de même des lois réglementant les attributions du conseil municipal qui continuent à demeurer en vigueur dans leur intégralité.

La loi du 28 pluviôse an VIII avait érigé les conseils des arrondissements communaux en assemblées purement consultatives.

Les dispositions relatives à l'administration communale se trouvant éparses dans une quantité d'actes ayant des origines diverses et par conséquent des tendances opposées, le législateur voulut, par la loi du 18 juillet 1837, établir une sorte de code municipal. Cette loi, qui établissait une subordination étroite des pouvoirs locaux au pouvoir central, n'abandonna aux conseils municipaux qu'une initiative illusoire. Les délibérations réglementaires furent aussi res-

treintes que possible ; elles s'appliquaient à un petit nombre d'affaires. Elles devenaient exécutoires par elles mêmes si, à l'expiration d'un délai de trente jours, le préfet n'en avait pas prononcé l'annulation, soit d'office, pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation d'une partie intéressée.

La loi du 24 juillet 1867 étendit le nombre des délibérations réglementaires, mais elle renforça les pouvoirs des maires, alors nommés par le Gouvernement, de façon à contrebalancer l'autorité nouvelle accordée aux assemblées communales. Ces délibérations, en cas de désaccord entre le maire et le conseil, ne devenaient exécutoires qu'après approbation du préfet.

Enfin survint la loi du 5 avril 1884 qui posa dans son article 61 le principe suivant nettement opposé à celui de la législation antérieure : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. » Le régime de l'autorisation constitua désormais une exception.

Le conseil municipal de Paris n'a pas bénéficié de cette heureuse innovation, il subit toujours les textes anciens et se trouve placé sous une tutelle rigoureuse. Ses attributions continuent donc à être réglementées par la loi du 18 juillet 1837, par la loi du 24 juillet 1867 et par le décret du 25 mars 1852, en tant qu'il modifie les pouvoirs du préfet à l'égard de la commune.

Les délibérations sont classées en plusieurs catégories : délibérations réglementaires, délibérations soumises à approbation, avis, réclamations et vœux.

### § 1. — DÉLIBÉRATIONS RÉGLEMENTAIRES

Les délibérations dites réglementaires sont celles qui sont exécutoires par elles-mêmes et ne nécessitent par conséquent aucune approbation. On peut les ranger en deux groupes distincts : 1<sup>o</sup> celles visées à l'article 17 de la loi de 1837 ; 2<sup>o</sup> celles prévues à l'article 1<sup>er</sup> et à l'article 9 de la loi de 1867.

Les premières portent sur :

1<sup>o</sup> Le mode d'administration des biens communaux ;

2<sup>o</sup> Les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux, et neuf ans pour les autres biens ;

3<sup>o</sup> Le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ;

4<sup>o</sup> Les affouages.

La lecture de cette énumération suffit pour se rendre compte qu'à Paris les délibérations mentionnées à l'article 17 de la loi du 18 juillet 1837 se réduisent à celles indiquées par les paragraphes 1 et 2.

La liberté plus grande consentie par la loi de 1837 en ce qui concerne les biens ruraux se comprend aisément. Il est, en effet, d'une bonne administration d'accorder au fermier une longue période pendant laquelle il pourra apporter des améliorations et amortir le capital engagé pour les réaliser.

Les délibérations de cette nature présentent à Paris une véritable importance, car la Ville a dû acquérir pour les

adductions d'eau de source et pour l'épandage des eaux d'égout, autorisé par la loi du 10 juillet 1894, un domaine considérable.

La disposition intéressant les immeubles urbains ayant été modifiée par le paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1867, il s'ensuit que les délibérations réglementaires prévues par la loi de 1837 concernent uniquement les baux à ferme et le mode d'administration des biens communaux. Et, si limité soit-il, le droit du conseil municipal se trouve encore diminué par les garanties prises par le législateur. En effet l'article 18 est ainsi conçu :

« La délibération est exécutoire si, dans les trente jours, le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office, pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée. Toutefois le préfet peut suspendre l'exécution de la délibération pendant un autre délai de trente jours. »

La Chambre des députés avait même attribué au préfet le pouvoir d'annuler d'office les délibérations, « dans tous les cas, et par cela seul qu'elles ne lui paraîtraient pas convenables ». La Chambre des pairs n'osa pas aller aussi loin ; elle pensa qu'il fallait restreindre ce pouvoir et ne permettre l'annulation d'office que pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

Que décider lorsque le préfet est saisi d'une réclamation émanant d'une partie intéressée ? Ses droits n'étant pas déterminés, on est donc forcé de reconnaître que sa liberté d'appréciation reste entière et qu'il lui est loisible d'annuler



pour toute cause une délibération portant préjudice au réclamant.

C'est là une différence profonde qui sépare la législation ancienne de la loi de 1884. Actuellement les délibérations réglementaires des conseils municipaux ne peuvent être annulées que pour illégalité (art. 63 §2)

En vertu d'un usage ancien, les délibérations prises par application de l'article 17 de la loi de 1837 font l'objet d'un arrêté approbatif (1).

---

1. Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1900, 327, p. 237. Bulletin municipal, 26 juin 1900, supplément. Arrêté du 20 mai 1900, p. 143.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1900, 1657, p. 512. Bulletin municipal, 4 octobre 1900, supplément. Arrêté du 6 août 1900, p. 150.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1901, 1048, p. 333. Bulletin municipal, 31 juillet 1901, supplément. Arrêté du 8 juillet 1901, p. 184.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1901, 3017, p. 883. Bulletin municipal, 21 février 1902, supplément. Arrêté du 23 décembre 1901, p. 200.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1902, 1854, p. 556. Bulletin municipal, 10 janvier 1903, supplément. Arrêté du 22 octobre 1902, p. 236.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1902, 1855, p. 590. Bulletin municipal, 10 janvier 1903, supplément. Arrêté du 19 août 1902, p. 233.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1904, 240, p. 167. Bulletin municipal, 23 avril 1905, supplément. Arrêté du 30 avril 1904, p. 294.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1907, 3494, p. 1484. Bulletin municipal, 1<sup>er</sup> mars 1909, supplément. Arrêté du 3 février 1908, p. 326.

La publication des arrêtés approbatifs date de 1897 mais l'usage administratif auquel nous faisons allusion remonte à une époque beaucoup plus éloignée.

Cette pratique administrative n'est pas en concordance avec la législation.

La loi du 24 juillet 1867 augmenta le nombre des délibérations réglementaires en les étendant à toute une série d'affaires énumérées aux articles 1 et 9, sous cette réserve d'un accord intervenu entre le préfet de la Seine et le conseil municipal. En cas de désaccord ces délibérations ne peuvent devenir exécutoires « qu'en vertu d'une approbation donnée par décret » (art. 17).

L'article 1<sup>er</sup> vise :

1<sup>o</sup> Les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense, totalisée avec celle des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice, ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune.

Les pouvoirs du conseil municipal de Paris sont assez étendus, puisque le dixième des recettes ordinaires représente plus de trente-cinq millions (1). Jusqu'à concurrence de cette somme l'assemblée peut décider la réalisation d'acquisitions immobilières, sans autorisation, pourvu que l'accord existe entre elle et le préfet de la Seine. Le paragraphe 1<sup>er</sup> ne parle pas des aliénations. Le législateur a pensé que cette opération, qui peut compromettre le domaine communal, devait être entourée de garanties plus grandes. La loi de 1884 (art. 68), plus libérale, permet aux conseils municipaux d'acquérir des immeubles, d'édifier des constructions nouvelles, etc., sans approbation de l'autorité supérieure, lorsque la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant ne

---

1. En 1908, le total des recettes ordinaires prévues au budget s'est élevé à 354.066.476 fr. 26.

dépasse pas les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale. Au sujet des aliénations la loi de 1884 n'a apporté aucune innovation ;

2° Les conditions des baux à loyer des maisons et bâtiments appartenant à la commune pourvu que la durée du bail ne dépasse pas dix-huit ans.

La règle devient donc la même pour les biens ruraux et pour les biens urbains, avec cette différence cependant que pour les premiers l'accord du conseil et du préfet n'est pas nécessaire.

La loi de 1884 (art. 68) ne fait aucune distinction entre ces deux catégories d'immeubles ;

3° Les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets et aux autres projets de la même nature, adoptés dans le même exercice, ne dépasse pas le cinquième des revenus ordinaires, ni, en aucun cas, une somme de cinquante mille francs. Ce maximum est très restreint pour Paris. Dans les autres communes une liberté plus grande est laissée aux conseils municipaux. (Loi du 5 avril 1884, art. 68.)

4° Le tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés ;

5° Les droits à percevoir pour permis de stationnement et de locations sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine public communal ;

6° Le tarif des concessions dans les cimetières ;

7° Les assurances des bâtiments communaux ;

8° L'affectation d'une propriété communale à un ser-

vice communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public, sauf les règles prescrites par des lois particulières.

Les affaires énumérées dans les paragraphes 4, 5, 6 et 7, ne sont pas visées dans la loi de 1834. Cela résulte du principe même qui a présidé à l'élaboration de la loi. Les conseils municipaux réglant définitivement les questions intéressant les communes, il était inutile d'énumérer les délibérations exécutoires par elles-mêmes. Le texte se borne donc, dans l'article 68, à signaler les exceptions et à donner la liste des délibérations soumises à approbation ;

9° L'acceptation ou le refus de dons ou legs faits à la commune sans charges, conditions ni affectation immobilière, lorsque ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation.

Le code civil dans son article 910 avait posé le principe d'une autorisation par décret en vue de l'acceptation d'une libéralité faite à une commune.

La loi du 18 juillet 1837 (art. 48) apporta une première dérogation à cette règle en étendant la compétence des préfets aux dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent, d'une valeur inférieure à trois mille francs, ne motivant aucune réclamation.

Le décret du 25 mars 1852 (tableau A n° 42) ne maintint la nécessité d'un décret que dans le cas de réclamations élevées par les familles. A défaut, le préfet statuait quelle que fut l'importance ou la nature des objets légués ou donnés.

Plus libérale, la loi du 24 juillet 1867 supprima l'autori-

sation pour les dons et legs non contestés par les familles et faits à la commune sans charges, conditions, ni affectation immobilière. Sous réserve d'un accord entre le maire (à Paris le préfet de la Seine) et le conseil municipal, la délibération devenait exécutoire par elle même.

La loi du 5 avril 1884 confirma à peu près cet état de choses. Le conseil municipal réglait par ses délibérations l'acceptation des libéralités, sauf le cas où elles contenaient des charges ou conditions, ou donnaient lieu à des réclamations (art. 68-8°). La seule différence avec la loi de 1867 consistait dans la suppression de l'accord du maire et de l'assemblée.

Enfin la loi du 4 février 1901, modifiant la loi de 1884, autorisa les conseils municipaux à statuer librement sur l'acceptation des dons et legs quand aucune réclamation ne se produit, que la libéralité soit faite avec ou sans charges ou conditions.

En cas de refus de dons ou legs le seul droit du préfet est d'inviter le conseil, par un arrêté motivé, à revenir sur sa délibération. Le refus devient définitif par le maintien de la première résolution.

Ces deux dernières lois n'étant pas applicables à Paris, le régime de 1867 continue donc à rester en vigueur et à réglementer les libéralités dont la Ville peut être appelée à bénéficier.

L'article 6 de la loi du 24 juillet 1867 rendant applicable l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837 aux délibérations prises en exécution de l'article 1<sup>er</sup>, il en résulte que les « décisions » du conseil municipal de Paris, relativement aux affaires énumérées dans les neuf paragraphes précé-

dents, ne deviennent exécutoires que si, dans les trente jours, le préfet ne les a pas annulées, soit d'office pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation d'une partie intéressée. Le préfet peut encore suspendre leur exécution pendant un autre délai de trente jours.

Afin d'établir l'accord devant exister aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1867, l'administration préfectorale prend un arrêté approuvant ces délibérations.(1)

---

1. Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1900 (1899-206) p. 432.  
Bulletin municipal, 26 juin 1900, supplément. Arrêté du 14 mai 1900, p. 142.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1900, 964, p. 450.

Bulletin municipal, 26 juin 1900, supplément. Arrêté du 14 mai 1900, p. 142.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1900, 1239, p. 578.

Bulletin municipal, 4 octobre 1900, supplément. Arrêté du 24 août, 1900, p. 152.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1900, 1652, p. 582.

Bulletin municipal, 4 octobre 1900, supplément. Arrêté du 24 août 1900, p. 152.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1900, 1959, p. 639.

Bulletin municipal, 4 octobre 1900, supplément. Arrêté du 31 juillet 1900, p. 150.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1901, 1707, p. 398.

Bulletin municipal, 13 octobre 1901, supplément. Arrêté du 25 juillet 1901, p. 187.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1901, 2443, p. 676.

Bulletin municipal, 13 octobre 1901, supplément. Arrêté du 31 juillet 1901, p. 188.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1901, 2379, p. 1167.

Bulletin municipal, 4 mai 1902, supplément. Arrêté du 5 février 1902, p. 209.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1901, 3705, p. 1216.

Bulletin municipal, 30 avril 1902, supplément. Arrêté du 1<sup>er</sup> février 1902, p. 208.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1902, 1608, p. 436.

Bulletin municipal, 26 septembre 1902, supplément. Arrêté du 16 juillet 1902, p. 227.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1902, 1829, p. 503.

Bulletin municipal, 27 septembre 1902, supplément. Arrêté du 30 juillet 1902, p. 229.

Cette manière de voir, résultant d'une longue tradition, nous paraît constituer une interprétation extensive de la loi. Il faut, à notre avis, distinguer entre deux hypothèses : 1<sup>re</sup> L'affaire a été introduite par un mémoire du préfet et le conseil adopte les conclusions préfectorales qui lui sont présentées. L'accord dans ce cas existe de toute évidence et la délibération est exécutoire par elle-même dans les délais fixés par l'article 18 de la loi de 1837. 2<sup>o</sup> Les propositions de l'administration sont modifiées par l'assemblée, ou bien la délibération est prise sur l'initiative du conseil municipal. Dans ce cas, à moins de manifestation contraire, l'accord doit être présumé ; il se trouve réalisé par l'accomplissement des mesures d'exécution. Le désaccord surgit lorsque le préfet saisit le Gouvernement, qui reste juge de décider s'il y a lieu de provoquer

—  
Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1902, 1795, p. 552,

Bulletin municipal, 27 septembre 1902, supplément. Arrêté du 12 août 1902, p. 232.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1902, 3400, p. 1120.

Bulletin municipal, 5 avril 1903, supplément. Arrêté du 18 février 1903, p. 249.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1903, 165 et 724, p. 135 et 165.

Bulletin municipal, 5 août 1903, supplément. Arrêtés du 17 juin 1903, p. 258.

Conseil municipal, de Paris. Délibérations, 1903, 853, p. 348.

Bulletin municipal, 24 octobre 1903, supplément. Arrêté du 5 août 1903, p. 266.

Conseil municipal de Paris, Délibérations, 1903, 1627, p. 547.

Bulletin municipal, 24 octobre 1903, supplément. Arrêté du 17 août 1903, p. 266.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1904, 1067, p. 463.

Bulletin municipal. 23 avril 1905, supplément. Arrêté du 16 août 1904, p. 292.

Conseil municipal de Paris. Délibérations, 1908, 107, p. 351.

Bulletin municipal, 1<sup>er</sup> mars 1909, supplément. Arrêté du 4 mai 1908, p. 323.



un décret approuvant la délibération. Dans aucune de ces hypothèses, selon nous, un arrêté approbatif ne devrait intervenir.

Sont enfin déclarées exécutoires par elles-mêmes, dans les conditions déterminées par l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837, les délibérations énumérées à l'article 9 de la loi du 24 juillet 1867 et concernant :

« 1<sup>o</sup> La suppression ou la diminution des taxes d'octroi ;

« 2<sup>o</sup> La prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq ans au plus ;

« 3<sup>o</sup> L'augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime, pour cinq ans au plus ; sous la condition toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excèdera le maximum déterminé dans un tarif général qui sera établi, après avis des conseils généraux, par un règlement d'administration publique, ou qu'aucune desdites taxes ne portera sur des objets non compris dans ce tarif. »

Et l'article 9 se termine par la disposition suivante renouvelée de l'article 1<sup>er</sup> : « En cas de désaccord entre le maire (à Paris le préfet de la Seine) et le conseil municipal, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet » (à Paris qu'en vertu d'une approbation donnée par décret, art. 17).

Dans la législation de droit commun, les conseils municipaux (art. 139 de la loi du 5 avril 1884) peuvent par des délibérations réglementaires proroger ou augmenter les taxes d'octroi pour une durée de cinq ans au plus, à la condition toutefois de se maintenir dans les limites du tarif général annexé au décret du 12 février 1870. Ce décret n'est pas applicable à Paris (art. 16) ; il a été rendu en

exécution de l'article 9 de la loi du 24 juillet 1867 et confirmé par l'article 168 n° 15 de la loi de 1884.

En ce qui concerne la suppression ou la diminution des taxes d'octroi, par une anomalie singulière constituant une dérogation au principe général de la loi de 1884, la compétence des conseils municipaux de toutes les communes de France est moins étendue que celle du conseil municipal de Paris. En effet, en cette matière, le législateur a retiré aux assemblées communales le pouvoir réglementaire (art. 138 de la loi du 5 avril 1884).

## § 2. — DÉLIBÉRATIONS SOUMISES A APPROBATION

Les délibérations soumises à approbation constituent la règle pour le conseil municipal de Paris. Suivant les cas, l'autorisation doit être donnée par le préfet, par le ministre, par le chef de l'Etat et même par le pouvoir législatif.

Est-ce en vertu d'une tutelle imposée par l'état de minorité des communes que le principe de l'intervention de l'autorité supérieure a été posé dans la législation ? M. Ducrocq dans son cours de droit administratif (1) s'est élevé avec force contre une semblable théorie. « Les prérogatives réservées à l'Etat en matière d'administration communale, déclare-t-il, n'ont ni pour base, ni pour raison d'être, une prétendue incapacité naturelle des communes. Ce n'est pas parce que les conseils municipaux manqueraient d'intelligence, de lumières, de volonté réfléchie,

---

1. T. I, pp. 383 et suivantes.

que certaines de leurs délibérations sont soumises à la nécessité d'une autorisation, que d'autres sont entièrement subordonnées ou peuvent être annulées. C'est parce que, entre les intérêts locaux, d'une part, et, d'autre part, les intérêts généraux du pays, dont l'Etat à la garde, il existe un lien étroit qui fait obstacle à la prédominance de l'intérêt communal. » Ces expressions minorité et tutelle administrative sont évidemment peu appropriées, cependant nous ne saurions y voir, comme l'éminent professeur, une terminologie « courant non seulement une idée fausse mais aussi une idée dangereuse. » Employés couramment, usités même dans les documents officiels et parlementaires, ces mots, en dehors de toute portée juridique, ne servent qu'à exprimer une situation de fait et à qualifier les rapports légaux des communes et de l'Etat. Toutefois, cette subordination des pouvoirs locaux au pouvoir central comporte des degrés; elle ne doit pas dépasser la limite imposée par le respect et la défense des intérêts généraux. C'est ce qu'a compris le législateur de 1884. Pour Paris le lien est encore bien étroit, aussi aurait-il besoin d'être élargi par l'augmentation du nombre « des décisions » que peut prendre le conseil municipal.

L'article 19 de la loi de 1837 donne l'énumération des principaux objets sur lesquels portent les délibérations soumises à approbation; cet article, comme l'indique son dernier paragraphe, n'est pas limitatif. Il faut en retrancher les affaires pour lesquelles la loi de 1837 a donné à l'assemblée communale le pouvoir réglementaire.

En combinant ces textes on voit que l'énumération comprend :

1<sup>o</sup> Le budget.

La loi du 18 juillet 1837 (art. 33) exigeait le règlement par « une ordonnance du roi » des budgets des villes dont le revenu était de cent mille francs, ou plus. La loi de 1867 (art. 15) n'imposa l'approbation par décret que pour les communes « ayant trois millions au moins de revenus ». Le budget de la ville de Paris doit être approuvé par un décret du président de la République, pris sur la proposition du ministre de l'Intérieur (art. 21 du règlement du 28 décembre 1878 sur la comptabilité des recettes et des dépenses de la ville de Paris). La loi de 1884 n'ayant pas innové en cette matière (art. 145), Paris se trouve donc, à ce sujet, soumis au droit commun.

Aux termes de l'article 17 de la loi du 24 juillet 1867, « aucune imposition extraordinaire ne peut être établie (dans les villes de Paris et de Lyon), aucun emprunt ne peut être contracté par elles, sans qu'elles y soient autorisées par une loi ».

C'est là une différence importante entre le régime administratif de Paris et celui des autres communes. En effet, en vertu de l'article 141 de la loi de 1884, modifié par la loi du 7 avril 1902, les conseils municipaux peuvent voter trois centimes extraordinaires, exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires, et trois centimes extraordinaires affectés aux chemins ruraux reconnus. Ils ont le pouvoir, en outre, de voter des centimes pour insuffisance de revenus appliqués à des dépenses ordinaires, ou des centimes destinés à des dépenses extraordinaires, dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général. Ils peuvent enfin voter des emprunts rem-

boursables sur les impositions ci-dessus mentionnées ou sur les ressources ordinaires, dont l'amortissement n'excèdera pas trente ans.

2° Les tarifs et règlements de perception des revenus communaux, sauf les exceptions prévues par la loi de 1867 (1) ;

3° Les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés communales, leur affectation aux différents services publics, et en général tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration.

Comme nous l'avons vu précédemment (§ 1), différentes modifications ont été apportées sur ce point par la loi de 1867 en ce qui concerne les acquisitions d'immeubles, les assurances et l'affectation des propriétés communales.

L'article 46 de la loi de 1837 exigeait, pour les communes ayant un revenu supérieur à 100.000 francs, que l'arrêté du préfet approuvant les délibérations relatives aux acquisitions, aux ventes ou aux échanges fût pris en conseil de préfecture, lorsque la valeur de l'immeuble était inférieure à 20.000 francs. Au delà de cette somme il était statué par ordonnance royale. Le décret du 25 mars 1852 (tableau A, n° 41) rendit le préfet compétent dans toutes les hypothèses ;

4° La délimitation ou le partage des biens indivis entre deux ou plusieurs communes ou sections de commune.

Cette disposition ne trouve pas son application à Paris ;

5° Les conditions des baux à ferme ou à loyer dont

---

1. Voir précédemment le paragraphe 1.

la durée dépasse dix-huit ans, ainsi que celles des baux des biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en soit la durée.

Cette distinction entre les cas où la commune agit soit comme propriétaire soit comme locataire a disparu dans la loi de 1884.

L'autorisation est donnée par le préfet (décret du 25 mars 1852 tableau A n° 44) ;

6° Les projets de constructions, de grosses réparations et de démolitions, et en général tous les travaux à entreprendre à l'exception de ceux visés par la loi de 1867 (1) ;

7° L'ouverture des rues et places publiques et les projets d'alignement de voirie municipale ;

L'ouverture des rues et places rentre dans la catégorie des travaux publics soumis à la loi sur l'expropriation du 3 mai 1841. Après l'enquête à laquelle il est procédé suivant les formes prescrites par l'ordonnance du 23 août 1835, et à la suite de la délibération du conseil municipal statuant sur le projet et allouant les fonds nécessaires à l'exécution de l'opération, un décret portant déclaration d'utilité publique doit intervenir. L'expropriation se poursuit selon la procédure fixée par la loi du 3 mai 1841. Ce texte a été complété par le décret du 26 mars 1852, dont les dispositions (art. 2) permettent de prononcer l'expropriation d'immeubles situés en dehors de la voie nouvelle.

Quant « aux projets d'alignement de voirie municipale », le conseil est simplement appelé à donner son avis. En effet le paragraphe 3 de l'article 21 de la loi du 18 juillet 1837

---

1. Voir précédemment le paragraphe 1.

dispose que les assemblées municipales doivent être consultées sur « les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes ». Or, l'article 1 du décret du 26 mars 1852 soumet les rues de Paris au régime de la grande voirie. Les projets sont, après enquête, arrêtés par décret rendu en Conseil d'Etat;

8° Le parcours et la vaine pâture.

Ce paragraphe ne peut recevoir d'application à Paris :

9° L'acceptation ou le refus des dons et legs faits à la commune avec charges, conditions, ou affectation immobilière ou lorsqu'ils donnent lieu à réclamation.

La délibération portant acceptation est approuvée par le préfet s'il n'y a pas de réclamation ; dans le cas contraire il est statué par un décret en Conseil d'Etat ;

Dans l'hypothèse d'un refus la délibération doit être approuvée par le préfet. (Décret de 1852, tab. A, n° 42).

10° Les actions judiciaires et les transactions.

Les actions judiciaires sont réglées par le titre V de la loi de 1837. Que la ville de Paris soit demanderesse ou défenderesse, les délibérations du conseil municipal invitant le préfet à ester en justice sont transmises au conseil de préfecture pour autorisation. La décision de ce tribunal doit intervenir dans le délai de deux mois. En cas de rejet, qui doit être motivé, un pourvoi au Conseil d'Etat peut être introduit. Il doit, à peine de déchéance, avoir lieu dans les trois mois, à dater de la notification de l'arrêt. Il est statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois, à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du Conseil d'Etat.

Dans tous les cas il est nécessaire de recourir à une nou-



velle autorisation pour plaider devant une juridiction supérieure. Lorsque la Ville refuse ou néglige d'exercer une action, un droit est ouvert à tout contribuable inscrit au rôle, qui peut, à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, se substituer à la commune qui est alors mise en cause. Le jugement produit effet à son égard. Le préfet peut toutefois, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire, ou y défendre, et faire tous actes conservatoires ou interruptifs des déchéances.

En raison du triple caractère dont il est revêtu, le préfet de la Seine peut être appelé à représenter en justice l'Etat, le département et la Ville ; qu'une instance vienne à s'engager entre ces personnes morales, le préfet se trouverait légalement dans l'obligation d'agir à la fois comme demandeur et comme défendeur. Il assumerait ainsi la charge d'intérêts opposés.

La loi du 10 août 1871 a prévu le cas pour les autres départements en décidant, par son article 54, que dans tout litige entre l'Etat et le département, l'action est intentée ou soutenue, au nom du département, par un membre de la commission départementale désigné par elle.

Que décider pour Paris et le département de la Seine, en l'absence de toute disposition législative ? La solution la plus pratique, à notre avis, serait dans cette hypothèse de charger, par délégation, le secrétaire général de la préfecture de représenter, soit la Ville, soit le département.

Les transactions consenties par la ville de Paris sur toutes sortes de biens, quelle qu'en soit la valeur, sont approu-

vées par le préfet (décret du 25 mars 1852, tableau A, n° 43) (1).

Enfin l'article 19 de la loi de 1837 se termine par la formule générale suivante, destinée à ne pas limiter l'énumération : « et tous autres objets sur lesquels les lois et règlements appellent les conseils municipaux à délibérer ».

### § 3. — Avis

Il est une troisième espèce de questions, à l'égard desquelles le conseil municipal est seulement consulté ; ses délibérations aboutissent à un simple avis. Cette dernière catégorie comprend les objets qui intéressent indirectement la commune, dont l'initiative est confiée à d'autres pouvoirs, et dont la décision appartient à l'administration.

Ce droit d'avis reçoit deux sortes d'applications. En premier lieu le préfet, sans y être obligé légalement, peut toujours soumettre une affaire au conseil et le consulter à ce sujet. En second lieu l'administration doit nécessairement, dans certains cas, saisir l'assemblée, à peine de nullité de l'acte. Tenue de prendre l'avis, elle est libre toutefois de ne pas le suivre. Elle a de plus la faculté de passer outre lorsque le conseil, régulièrement requis, refuse ou néglige d'émettre un avis (2).

---

1. Les transactions sont toujours précédées d'un avis du comité consultatif de la préfecture de la Seine.

2. Ducroq. *Cours de droit administratif*, 1897, t. I, p. 406.  
— Morgand, *La loi municipale*, 1902, t. I, p. 465.

Aux termes de l'article 21 de la loi du 18 juillet 1837, le conseil municipal doit toujours être consulté sur les objets suivants (1) :

1° Les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics.

Il est difficile de se rendre compte de la portée de ce paragraphe. S'applique-t-il à des circonscriptions qui pourraient être créées dans les bureaux de bienfaisance pour faciliter la répartition des secours ? Quant à la création même de ces bureaux, elle fait l'objet de l'article 14 de la loi du 21 juillet 1867.

2° Les projets d'alignement de grande voirie dans la Ville (2).

3° L'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance.

Les libéralités en faveur de l'Assistance publique sont au préalable soumises au conseil de surveillance, pour avis. (Art. 5, n° 6 de la loi du 10 janvier 1849.)

4° Les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger demandées par les mêmes établissements.

Comme pour les dons et legs, ces autorisations sollicitées par l'Assistance publique font d'abord l'objet d'un avis du conseil de surveillance. (Art. 5. n°s 2, 7 et 8 du 10 janvier 1849.)

---

1. Nous n'avons pas mentionné dans cette énumération les paragraphes de l'article 21 relatifs aux cultes, ces dispositions ayant été abrogées par la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat.

2. Voir précédemment le § 2.

5° Les budgets et les comptes des établissements de charité et de bienfaisance.

Le conseil de surveillance est consulté en premier lieu sur ces budgets et sur ces comptes (art. 5 n° 1 de la loi du 10 janvier 1849).

Les avis émis par l'assemblée communale sur les affaires d'assistance « sont des avertissements qui éclairent l'autorité supérieure et l'administration charitable elle-même, sans lier, d'ailleurs, ni l'une ni l'autre. L'influence la plus réelle du conseil municipal consiste dans le droit qu'il a de refuser la subvention qui lui est demandée (1); mais, quand l'allocation est votée, le conseil peut sans doute indiquer ses vues sur le meilleur emploi à lui donner, mais il ne pourrait pas pour cela élever la prétention de dicter le détail des dépenses; l'autorité supérieure, qui arrête le budget, conserve toujours le droit de régler les crédits selon qu'elle le juge utile » (2).

Enfin l'article 21 se termine par la disposition suivante indiquant que l'énumération donnée par le législateur est simplement énonciative et nullement limitative : « Enfin tous les objets sur lesquels le conseil municipal est appelé par les lois et règlements à donner son avis. »

---

1. En 1908 la subvention pour les dépenses des hospices et hôpitaux et des secours à domicile s'est élevée à 22 673.950 frs. se répartissant ainsi :

1<sup>re</sup> Dépenses des bureaux de bienfaisance, . . . 1.456 834 fr.

2<sup>e</sup> Dépenses des autres services, . . . . . 21.217.116 fr.

Budget de 1908, dépenses, chap. XX, art. 1<sup>er</sup>.

2. Durieu et Roche, *Répertoire de l'administration et de la comptabilité des établissements de bienfaisance*, p. 560.

§ 4. — RÉCLAMATIONS

Le conseil municipal peut formuler des réclamations contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition (art. 22 de la loi du 18 juillet 1837). Ces réclamations doivent être portées pour Paris devant le conseil général de la Seine. En pratique, cette disposition ne présente aucune utilité puisque les contingents de Paris et des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis sont fixés par l'assemblée départementale, où les membres du conseil municipal sont en majorité.

En ce qui concerne la répartition des impôts entre les contribuables, les conseils municipaux, en vertu de l'article 61 de la loi de 1884, « dressent chaque année une liste contenant un nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer ; et, sur cette liste, le sous-préfet nomme les cinq répartiteurs visés dans l'article 9 de la loi du 3 frimaire an VII et les cinq répartiteurs suppléants ».

Cette attribution n'est pas dévolue au conseil municipal de Paris. La loi du 23 frimaire an III confia à une commission composée de cinq membres « les opérations qu'administrait la municipalité de Paris relativement aux contributions directes ». Cette loi fut complétée par un arrêté des consuls du 5 messidor an VIII chargeant le préfet de la Seine de nommer les membres de cette commission. Leur nombre fut porté de cinq à sept par la loi du 24 juin 1880.

§ 5. — VŒUX

L'article 24 de la loi du 18 juillet 1837 autorise le conseil municipal de Paris à émettre des vœux sur toutes les questions d'intérêt local ; il lui interdit de faire « ou de publier aucune protestation, proclamation et adresse ». C'est la prohibition formelle des vœux politiques. La sanction d'une infraction à cette règle se trouve insérée dans l'article 25 de la loi du 5 mai 1855 ; elle se traduit par la suspension du conseil. Si le vœu politique ne revêt pas le caractère d'une protestation, d'une proclamation ou d'une adresse, il rentre simplement dans la catégorie des délibérations visées par l'article 14 de la loi du 14 avril 1871. L'annulation du vœu doit être prononcée par décret comme ne portant pas sur « des matières d'administration communale ».

La loi de 1834, par son article 72, a maintenu ces dispositions, mais elle ne prononce dans aucun cas la suspension du conseil municipal. Ces actes ou ces délibérations sont nuls de plein droit et la nullité doit être déclarée par le préfet en conseil de préfecture (art. 63 et 65).

SECTION III

LE BUDGET DE LA VILLE DE PARIS (1)

Les principes régissant le budget sont posés et définis

---

1. Voir l'ouvrage de M. Gaston Cadoux. *Les Finances de la Ville de Paris*.

dans le titre III de la loi du 18 juillet 1837, les articles 2 et 15 de la loi du 24 juillet 1867 et dans le règlement du 28 décembre 1878 sur la comptabilité des recettes et des dépenses de la ville de Paris.

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles (art. 4 du règlement de 1878).

De cette définition même il s'ensuit que l'élaboration du budget comprend deux opérations distinctes : 1<sup>o</sup> une opération de préparation accomplie par le préfet de la Seine et par le préfet de police et dont les résultats sont soumis à l'examen du conseil municipal ; 2<sup>o</sup> une opération d'autorisation nécessitant l'intervention des pouvoirs publics et l'approbation par décret.

Après avoir subi ces deux phases de la procédure l'acte est définitif ; il permet de faire face aux besoins financiers de la commune.

La période d'exécution des services du budget constitue l'exercice (art. 3 du règlement de 1878) ; sa durée est d'une année, aussi tout crédit n'est ouvert que pour douze mois, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. Si un crédit n'a pas été utilisé complètement dans cet espace de temps, l'excédent ne peut être appliqué à une nouvelle année sans vote spécial. Toutefois comme l'exécution rigoureuse de ces prescriptions serait matériellement impossible, si l'exercice était réellement clos le 31 décembre, un délai complémentaire a dû être accordé pour achever le recouvrement des produits, la liquidation et le paiement des dépenses, qui ne peuvent être terminés avant la fin de l'année. Cette période s'étend jusqu'au 15 mars de la deuxième année, pour la



liquidation et pour l'ordonnancement des dépenses, et jusqu'au 31 mars pour la réalisation des recettes et le paiement des dépenses. « D'où la nécessité d'établir, en outre du budget primitif, document de prévision, un budget supplémentaire comprenant, notamment, les recettes non prévues au budget primitif et les crédits nouveaux (1) ».

Pour un même exercice la Ville possède donc deux budgets : le budget primitif et le budget supplémentaire. Ce dernier « est à la fois la liquidation du budget de l'exercice en cours et des exercices passés et la préface de celui de l'année suivante » (2). Quant au budget de report ce n'est, à proprement parler, qu'un état de fonds non employés mais qui, conservant leur affectation primitive, sont reportés de droit à l'exercice suivant.

#### PRÉPARATION DU BUDGET

L'article 20 du règlement de 1878 dispose : « Le budget général de la Ville est préparé chaque année par le préfet de la Seine ; il comprend le budget des dépenses municipales de la préfecture de police, préparé par le préfet de police. » Dans la pratique les propositions des différents services de la ville de Paris sont centralisées à la direction des finances qui soumet un travail d'ensemble au préfet de la Seine. Le préfet de police établit ses propositions bud-

---

1. De Pontich, *Administration de la ville de Paris*, p. 102.

2. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1896, n° 115. Rapport présenté par M. Armand Grébauval sur le budget supplémentaire de 1896.

gétaires dont le total forme actuellement le chapitre XXII des dépenses (1).

Le budget est établi comparativement aux évaluations de recettes et aux allocations de crédits du budget précédent.

Les tableaux des évaluations de recettes et des crédits sont dressés par chapitres et articles.

Il doit être fait recette du montant intégral des produits. Les frais de perception et de régie, aussi que les autres frais accessoires, sont portés en dépense.

Les services du personnel et du matériel doivent être présentés d'une manière distincte et séparée (art. 20 du règlement de 1878).

Lorsque l'administration a terminé l'établissement du budget, le préfet de la Seine dépose son projet sur le bureau du conseil municipal. Il y joint un mémoire où sont expliquées ses propositions et dans lequel il expose ses vues financières.

## § 2. — DISCUSSION ET VOTE DU BUDGET PAR LE CONSEIL MUNICIPAL. — APPROBATION

Jusqu'en 1878 les commissions permanentes soumirent directement au vote du conseil les articles budgétaires, répartis entre elles suivant leur compétence et leurs attributions. A cette époque l'examen du budget fut confié à une commission spéciale (2). Son rôle dura jusqu'en 1891 ;

---

1. En 1903 les dépenses municipales de la préfecture de police votées par le conseil se sont élevées à 38.329.189 fr. 43.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1878, p. 579.

il se termina par l'adoption, dans la séance du 13 mars, d'une proposition de M. Vaillant décidant l'étude du budget par le conseil municipal tout entier, constitué en comité (1). Cette organisation fonctionne encore actuellement.

Le comité du budget et du contrôle nomme un bureau composé d'un président, de quatre vice-présidents et de six secrétaires. Il désigne le rapporteur général du budget et le rapporteur général du compte qui présentent une étude d'ensemble sur le projet de budget et sur le compte de l'exercice précédent. Toutes les commissions permanentes deviennent des sous-commissions du comité du budget et choisissent des rapporteurs spéciaux.

Les séances ne sont pas publiques. Les membres de l'administration y sont admis lorsqu'ils ont été convoqués. Le comité se livre à une étude approfondie et détaillée. Régulièrement les rapports ne devraient venir en discussion en séance du conseil qu'après le vote complet du budget par le comité, mais, faute de temps, les travaux des deux assemblées se poursuivent parallèlement. Les votes du conseil sont résumés par le rapporteur général qui établit la balance. Cette récapitulation a pour but de s'assurer que le budget se solde en équilibre. Il est alors adressé par le préfet au ministre de l'Intérieur, qui le soumet à l'approbation du président de la République, en forme de décret. Le budget approuvé doit être remis au receveur muni-

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1891, 1<sup>er</sup> semestre, p. 223.

pal avant l'ouverture de l'exercice (art. 21 du règlement de 1878).

Le budget supplémentaire est également approuvé par décret.

Dans le cas, où, pour une cause quelconque, le budget n'aurait pas été approuvé avant le commencement de l'exercice, les recettes et dépenses ordinaires continueraient à être faites, jusqu'à l'approbation de ce budget, conformément à celui de l'année précédente. En conséquence, et sans aucune décision de l'autorité supérieure, le préfet de la Seine et le préfet de police pourraient ordonnancer et le receveur municipal pourrait acquitter les dépenses annuelles dans la proportion des douzièmes échus (art. 27 du règlement de 1878).

Quels sont les pouvoirs de l'autorité supérieure chargée d'exercer un droit de contrôle ? Plusieurs hypothèses doivent être distinguées :

1<sup>o</sup> Le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires, et il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses, soit obligatoires, soit facultatives. Dans ce cas les allocations portées par le conseil municipal ne peuvent être ni changées ni modifiées (art. 22 du règlement de 1878).

2<sup>o</sup> Le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires, mais il applique des recettes extraordinaires aux dépenses ordinaires, soit obligatoires, soit facultatives. L'autorité supérieure peut alors réduire ou même rejeter certaines dépenses facultatives (art. 22 du règlement de 1878).

3<sup>o</sup> Le conseil n'alloue pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire ou n'alloue qu'une somme insuffisante. Un décret rendu en Conseil d'Etat inscrit d'office au bud-

get l'allocation nécessaire. Toutefois l'assemblée doit être préalablement appelée à en délibérer. S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, elle est inscrite pour sa quotité moyenne pendant les trois dernières années ; s'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle.

Dans le cas où les ressources de la Ville sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office, il y est pourvu par le conseil municipal ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi spéciale (art. 23 et 24 du règlement de 1877).

\* Pendant longtemps, de 1884 à 1894, le Gouvernement a dû appliquer ces dispositions pour inscrire d'office au budget de la Ville les dépenses communales de la préfecture de police que le conseil municipal rejetait en bloc.

4° Le budget soumis au vote du conseil est rejeté dans son ensemble. Le préfet devrait dresser un budget d'office, dans lequel ne seraient comprises que les dépenses déclarées obligatoires par la loi. Ce budget serait soumis à la sanction du président de la République, sauf l'intervention nécessaire du pouvoir législatif en cas d'impositions extraordinaires (art. 28 du règlement de 1878).

Cette hypothèse ne s'est jamais réalisée.

### § 3. — LES RECETTES

Les recettes se divisent en recettes ordinaires et en recettes extraordinaires. L'énumération en est contenue

dans l'article 31 de la loi du 18 juillet 1837 et dans l'article 17 du règlement du 28 décembre 1878. Ce dernier texte est plus exact que le premier ; il fait état de produits qui n'existaient pas en 1837 tels que la taxe sur les chiens (loi du 2 mai 1855), la taxe de balayage (loi du 26 mars 1873). Il doit être complété par l'adjonction des taxes de remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques (lois des 31 décembre 1900, 21 mars 1901 et 10 juillet 1902) et de la taxe pour l'écoulement direct à l'égout (loi du 10 juillet 1884).

Dans son ouvrage sur l'administration de la ville de Paris, M. de Pontich donne un classement des recettes qui nous paraît plus méthodique et plus rationnel. Il groupe les ressources alimentant le budget de la Ville sous les rubriques suivantes :

Recettes ayant le caractère d'impôts directs ;

Recettes ayant le caractère d'impôts indirects ;

Recettes provenant du domaine ;

Recettes diverses et imprévues ;

Contributions de l'Etat, du département, etc ;

Recettes d'ordre.

Quoiqu'il en soit, en fait, l'ordre suivi dans le budget de la Ville est le suivant :

Les recettes se divisent en fonds généraux et fonds spéciaux.

Les fonds généraux comprennent :

1° Les recettes ordinaires, savoir :

Le produit des centimes communaux, des impositions spéciales, de la taxe sur les chiens, des taxes de remplacement, de l'octroi, des halles et marchés, des abattoirs, des

entrepôts, les revenus du domaine, les locations sur la voie publique et dans les promenades, les droits de voirie, etc.

Le total de ces recettes est prévu au budget de 1908 pour une somme de 354.066.476 fr. 26.

2° Les recettes extraordinaires, soit les recettes non susceptibles de se présenter périodiquement, telles que le produit des ventes d'immeubles du domaine, des dons et legs, etc.

Ces recettes sont prévues au budget de 1908 pour 1.511.800 francs.

Les fonds spéciaux sont constitués par des recettes extraordinaires d'une nature spéciale ; ce sont surtout les produits d'emprunts municipaux.

Ces recettes figurent au budget de 1908 pour 10 millions 161.584 francs.

#### § 4. — LES DÉPENSES

Les dépenses sont obligatoires ou facultatives (art. 30 de la loi du 18 juillet 1837 et art. 15 du règlement de 1878). La loi du 5 avril 1884 (art. 135) établit une distinction entre les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires. Les premières comprennent les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale, les autres les dépenses accidentelles ou temporaires.

Bien que la loi de 1884 ne soit pas applicable à Paris, c'est cette division qui sert de cadre au budget de la Ville, établi de la façon suivante :

Fonds généraux divisés en :



1° Dépenses ordinaires comprenant : la dette municipale, les dépenses du personnel, les pensions et secours, les travaux d'entretien, les dépenses de l'enseignement, de l'assistance publique, de la police, etc, soit un total pour 1908 de 354.066.476 fr. 26.

2° Dépenses extraordinaires, telles que l'emploi de dons et legs, les travaux neufs et de grosses réparations ; au total pour le budget de 1908 1.541.800 francs.

Enfin les dépenses sur fonds spéciaux comprennent principalement l'emploi du produit des fonds d'emprunt.

Ces dépenses sont prévues au budget de 1908 pour une somme de 10.161.584 francs.

Les dépenses obligatoires « sont celles, disait M. Vivien, rapporteur de la loi de 1837, qui peuvent affecter l'Etat et les intérêts généraux, celles qui ont pour objet l'exécution d'une loi, l'accomplissement d'une obligation publique ou privée, enfin celles qui intéressent essentiellement l'existence même de la commune, et dont le refus suspendrait, si l'on peut s'exprimer ainsi, la vie communale ».

L'énumération en est contenue dans l'article 30 de la loi de 1837 ; elle a été reproduite, avec des rectifications, par l'article 15 du règlement de 1878 et encore n'est-elle pas complète, puisque ce dernier article ajoute *in fine* : « et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par une disposition des lois ». Toutefois il est bon d'ajouter que ces dépenses ne sont obligatoires que jusqu'à concurrence de la somme nécessaire au bon fonctionnement des services à doter. Il y a là une question d'appréciation dont la solution appartient à l'autorité supérieure.

Sont ainsi obligatoires pour la ville de Paris les dépenses suivantes :

- 1° L'entretien de l'Hôtel de Ville et des mairies ;
- 2° Les frais de bureau et d'impressions pour le service de la Ville ;
- 3° L'abonnement au Bulletin des lois ;
- 4° Les frais de recensement de la population ;
- 5° Les frais des registres de l'état civil et de la portion des tables décennales à la charge de la Ville ;
- 6° Le traitement du receveur municipal, du directeur de l'octroi et les frais de perception, ainsi que le traitement du contrôleur central municipal et les frais de contrôle ;
- 7° Le traitement des gardes des bois communaux ;
- 8° Les traitements et frais de bureau des commissaires de police, tels qu'ils sont déterminés par les lois et décrets, et les frais de personnel de la police municipale ;
- 9° Les pensions des employés municipaux et des commissaires de police, régulièrement liquidées et approuvées ;
- 10° Les frais de loyer et de réparations des locaux des justices de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de leur mobilier ;
- 11° Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois ;
- 12° Le contingent assigné à la Ville, conformément aux lois, dans la dépense des enfants assistés et des aliénés ;
- 13° Les grosses réparations aux édifices communaux ;
- 14° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation, dans les cas déterminés par les lois et les règlements d'administration publique ;
- 15° Les frais des plans d'alignement ;

16° Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes, et les menus frais des sociétés de secours mutuels ;

17° Les contributions et prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus communaux ;

18° Les frais de tenue des assemblées électorales pour l'élection des membres du Sénat, de la Chambre des députés, du conseil général, du conseil municipal, du tribunal de commerce des conseils de prud'hommes et de la chambre de commerce ;

19° L'acquittement des dettes exigibles.

Parmi les dépenses obligatoires mises à la charge de la ville de Paris par une disposition de loi, on peut citer :

La contribution de la Ville dans les dépenses de la garde républicaine (loi du 2 avril 1849) ;

L'entretien des casernes de sapeurs-pompiers et de la garde républicaine (décret du 4 octobre 1873) ;

Les dépenses du régiment de sapeurs pompiers (décret du 27 avril 1850) ;

Les traitements des membres de la Commission de répartition des contributions directes (arrêté consulaire du 5 messidor an VIII) ;

L'entretien et le renouvellement du mobilier du conseil académique et des bureaux du vice-recteur (loi du 14 juin 1854) ;

Les frais de recensement des chevaux, mulets, juments, mules et voitures susceptibles d'être requis pour le service de l'armée (loi du 3 juillet 1877) ;

Les dépenses de personnel et de matériel du service d'inspection de la navigation et des ports (arrêté consulaire du 12 messidor an VIII) ;

Le service des poids et mesures (arrêté consulaire du 12 messidor an VIII) ;

Les dépenses relatives à la protection de la santé publique (loi du 15 février 1902) ;

Les dépenses de l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables (loi du 14 juillet 1905).

Ajoutons enfin que le conseil municipal peut porter au budget un crédit pour dépenses imprévues (réserve). La somme inscrite de ce chef ne peut être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face, ou qu'elle excéderait le dixième des revenus ordinaires (art. 26 du règlement de 1878).

#### § 5. — LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE

En outre du budget primitif existe le budget additionnel ou supplémentaire ; il a pour but de faire face à des besoins nouveaux, ou qui n'étaient pas prévus au moment où le budget primitif a été voté. « On y trouve d'une part, les propositions des services qui, écartées au budget primitif, reviennent sous une forme nouvelle, et, d'autre part, la situation de tous les crédits engagés, tant sur fonds généraux que sur fonds spéciaux » (1).

D'après l'article 43 du règlement de 1878, le budget supplémentaire de l'exercice courant doit être divisé en trois titres :

---

1. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1896, n° 115.

1<sup>o</sup> Report du résultat de l'exercice clos (excédent de recette ou de paiement), avec la distinction, s'il y a lieu, des ressources spécialement affectées à certaines dépenses ;

2<sup>o</sup> Restes à recouvrer et à payer de ce même exercice, et, s'il y a lieu, des exercices antérieurs (avec distinction par article et par exercice) ;

3<sup>o</sup> Recettes non prévues au budget primitif et crédits nouveaux, soit ouverts, soit proposés.

En fait, l'ordre suivi n'est pas celui indiqué par le règlement de 1878. Le budget supplémentaire comprend deux parties : l'une relative à la liquidation des exercices clos, l'autre concernant les opérations propres à l'exercice. Chacune de ces deux parties comporte les divisions adoptées pour le budget primitif savoir : recettes ordinaires, recettes extraordinaires ; fonds généraux, fonds spéciaux.

Le budget supplémentaire est préparé, proposé et voté selon le mode indiqué pour le budget primitif. Il est réglé par décret et remis au receveur municipal.

#### § 6 — COMPTES DU PRÉFET DE LA SEINE ET DU PRÉFET DE POLICE

Chaque année, le préfet de la Seine soumet au conseil municipal, avant la délibération sur le budget, le compte de l'exercice clos (loi du 18 juillet 1837, art. 23 et 60, règlement de 1878, art. 164). Le préfet peut assister à la délibération sur le compte mais il doit se retirer au moment où le conseil municipal va émettre son vote (art. 25 de la loi de 1837).

Ce compte doit présenter par colonne distincte et dans l'ordre des chapitres et articles du budget :

En recette : 1° La nature des recettes ; 2° les évaluations du budget ; 3° la fixation définitive des sommes à recouvrer d'après les titres justificatifs ; 4° les sommes recouvrées pendant la première année de l'exercice et pendant les trois premiers mois de la seconde année ; 5° les sommes restant à recouvrer, à reporter au budget de l'exercice suivant.

En dépense : 1° les articles de dépense du budget ; 2° le montant des crédits ; 3° le montant des sommes payées sur ces crédits ; 4° Les restes à payer, à reporter au budget de l'exercice suivant ; 5° les crédits à annuler faute d'emploi (art. 164 du règlement de 1878).

Les mêmes dispositions s'appliquent au compte du préfet de police.

Ces comptes sont approuvés par décret ; ils sont remis au receveur municipal (art. 168).

## § 7. — COMPTE DE GESTION ET CONTROLE

Un receveur municipal, nommé par décret, sur une liste de trois candidats présentée par le conseil municipal, est chargé de la réalisation des recettes et des paiements de la ville de Paris (art. 179 et suivants du règlement de 1878). Le conseil entend, débat et arrête ses comptes, sauf règlement définitif de la Cour des comptes ; ils sont soumis à l'assemblée en même temps que les comptes d'administration du préfet (art. 263).

Un contrôle central a été organisé près de la caisse municipale en vertu d'une loi du 4 avril 1878, dont l'article unique porte : « Les dispositions de l'article 67 de la loi du 18 juillet 1837 relatives à la surveillance du receveur des finances ne sont pas applicables au receveur municipal de Paris. Il est établi près de la recette municipale un contrôle central dont les attributions et le mode de fonctionnement sont déterminés par un règlement d'administration publique. Le traitement du contrôleur central municipal et les frais de contrôle sont à la charge de la ville de Paris. »

Le contrôleur central constate et enregistre, au moment même où ils s'effectuent, toutes les opérations de recette et de dépense, les mouvements du portefeuille, l'émission des titres et toutes les mutations, conversions ou transferts dont ces titres sont l'objet (art. 13 du décret du 8 août 1878).

Indépendamment du contrôle central, dont la mission s'exerce uniquement sur les actes de la gestion du receveur municipal, et des inspections des diverses régies financières, telles que l'octroi, les halles et marchés, le règlement de 1878 (art. 253) prévoit des contrôleurs spéciaux, dits « inspecteurs des caisses », placés sous les ordres directs du préfet, et chargés de la vérification des caisses et de la comptabilité des comptables subordonnés. Ce service, comprenant quatre inspecteurs, fut réorganisé en 1896 par un arrêté préfectoral en date du 9 juillet, qui le transforma en « Inspection générale des services administratifs et financiers de la préfecture de la Seine et des administrations annexes » (Assistance publique, Octroi,



Mont-de-piété).

Dirigé par un inspecteur général ayant sous ses ordres des inspecteurs et des inspecteurs adjoints, ce service fonctionne sous l'autorité immédiate du préfet auquel il adresse directement ses rapports, soit sur les faits relevés au cours des inspections, soit sur les questions particulières qu'il a reçu mission d'étudier (1).

Enfin les inspecteurs des finances ont le droit de vérifier la gestion du receveur municipal, sans qu'il soit besoin d'autorisation préalable. Ils n'ont pas toutefois à s'immiscer dans le service purement administratif, à moins qu'ils ne s'y trouvent indispensablement amenés par la constatation de désordres dans la gestion du comptable, ou qu'ils n'aient été chargés à cet égard d'une mission spéciale (art. 256 du règlement de 1878). Le contrôle de l'inspection des finances s'étend à tous les comptables et agents qui font des opérations pour le compte du receveur municipal, et dont celui-ci a la responsabilité devant la Cour des comptes.

---

1. *Bulletin municipal*, 11 juillet 1896, p. 1911.

## *Troisième partie*

### PROJETS DE REFORMES

#### CHAPITRE PREMIER

##### PROJETS ÉMANANT DU CONSEIL MUNICIPAL

Le régime d'exception imposé à Paris a soulevé depuis longtemps les protestations du conseil municipal. Deux courants se sont nettement manifestés. Les uns se bornent à demander pour Paris l'application du droit commun ; les autres, au contraire, les partisans de l'autonomie communale, souhaitent pour la commune une liberté et une indépendance qui ne doivent recevoir pour limite que le respect des intérêts du département, de l'Etat et des tiers. Maîtresse de tous ses services, la commune pourrait ainsi se mouvoir sans contrôle dans la sphère des attributions qui lui seraient imparties. L'autonomie communale aboutit en somme à la décentralisation administrative intégrale, sans aucun lien de la commune avec le pouvoir central.

Ce dernier système a été exposé très longuement par M. Sigismond Lacroix dans un rapport daté de 1880 (1)

---

1. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1880. 1<sup>re</sup> partie, n° 113.

et présenté au conseil municipal au nom d'une commission spéciale. Les principes qui y sont formulés devaient servir de base à la loi d'organisation municipale en ce qui concerne la ville de Paris.

Ce rapport a été motivé par une proposition de M. Son-geon (1) tendant au rétablissement de la mairie de Paris.

Après différentes considérations historiques, M. Sigismond Lacroix, posant la question, répudie pour Paris l'application du droit commun. « En réalité on ne fait ainsi, dit-il, qu'esquiver les difficultés, car tout le monde reconnaît qu'en raison de son immense population et de sa superficie considérable, Paris ne peut pas ne pas avoir un régime spécial, sinon au point de vue des attributions, du moins au point de vue de l'organisation. Un régime spécial est nécessaire ; en d'autres termes, le droit commun est impossible. »

Le projet comprend trois parties relatives :

La première à l'organisation de l'assemblée délibérante, au mode d'élection, à la tenue des sessions et des séances du conseil municipal ;

La seconde à l'organisation du pouvoir exécutif, maire, conseil de mairie, officiers municipaux, au mode de nomination des agents et employés ;

La troisième aux attributions de la commune représentée par son assemblée délibérante et son pouvoir exécutif.

*Conseil municipal.* — Au scrutin uninominal par quar-

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1880, 1<sup>er</sup> semestre, p. 777.

tier le projet substitue le scrutin de liste par arrondissement. La représentation est proportionnelle au chiffre de la population. Chaque arrondissement est représenté au minimum par quatre conseillers et doit avoir, au delà de 80 000 habitants, un nouvel élu par 20.000 habitants ou fraction de 20.000.

Ce système électoral, établissant plus de justice et d'équité dans la défense des intérêts des vingt arrondissements, donnait à Paris cent neuf conseillers qui devaient être élus pour trois ans.

Afin d'assurer l'unité de vues dans la direction des affaires et de maintenir une certaine tradition, l'assemblée devait être renouvelée par tiers chaque année. Ce renouvellement s'étendait à la représentation communale de tous les arrondissements. La première année le tirage au sort indiquait les membres sortants.

Se basant sur un droit que l'assemblée de Versailles avait reconnu, par la loi du 10 août 1871, aux conseils généraux, l'auteur du projet demandait la vérification des élections par l'assemblée communale elle-même.

La distinction entre les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires était supprimée, et le conseil municipal pouvait se réunir sur la convocation du conseil de mairie, ou bien sur la demande du quart des membres de l'assemblée. Cette innovation était justifiée par ce fait que la majorité restait maîtresse de son ordre du jour après la convocation décidée par la minorité.

Les séances devaient être publiques, et le mandat de conseiller ainsi que les fonctions de maire et d'adjoint

devaient être rétribués par une indemnité dont le conseil municipal fixait la quotité.

L'article 7 du projet tendait à l'abrogation des dispositions légales permettant de suspendre et de dissoudre le conseil municipal. La commission fut unanime sur la suppression du droit de suspension, mais une minorité demanda que le droit de dissolution fût réservé au gouvernement. C'était illogique et contraire aux principes mêmes de l'autonomie communale qui écarte tout contrôle administratif. La majorité resta d'accord avec elle même en prétendant qu'en raison de l'indépendance absolue du conseil pour le règlement des affaires communales, l'hypothèse d'un conflit avec le Gouvernement ne pouvait se concevoir. Le renouvellement par tiers de l'assemblée donnait d'ailleurs, d'après le projet, toute garantie au corps électoral en lui permettant de se prononcer chaque année sur la gestion des intérêts communs, et en lui réservant le moyen de réagir contre les tendances du conseil qui ne recevaient pas son approbation.

*Conseil de Mairie.* — L'article 8 contient l'innovation la plus importante du projet ; il concerne l'institution d'un conseil de mairie. En raison de l'importance et de la complexité de l'administration municipale, le pouvoir exécutif ne devait pas être confié à un seul et reposer entièrement sur le maire, mais incomber à une collectivité, à un conseil de mairie composé du maire, président et de huit adjoints.

Se basant sur des nécessités pratiques qui imposaient à Paris la division des fonctions, la commission ne crut pas devoir se ranger à l'opinion de M. de Héredia qui

voulait concentrer l'autorité exécutive entre les mains du président du conseil municipal. Il lui sembla cependant peu logique de donner à un maire la présidence d'une assemblée devant laquelle il était responsable. Le projet établit donc une distinction très nette entre les deux fonctions, laissant simplement au président, assisté d'un bureau, le soin de diriger les débats.

Le maire de Paris était élu par le conseil municipal et choisi parmi les membres de l'assemblée. Pour donner plus de portée à son élection, la majorité absolue, sans limitation du nombre des scrutins, était exigée. Nommé pour la durée de son mandat, le maire pouvait se voir retirer par le conseil, dans les formes suivies pour son élection, la délégation qu'il en avait reçue.

Les adjoints étaient désignés au scrutin de liste et révoqués dans les mêmes conditions que le maire. Chacun d'eux était placé à la tête d'un service municipal dont il était responsable personnellement.

A côté de cette responsabilité individuelle, le projet, par l'article 11, instituait la responsabilité collective du pouvoir exécutif de la commune devant le conseil municipal. C'était en somme l'introduction du régime parlementaire.

Le maire, plus spécialement chargé de la représentation officielle, présidait uniquement le conseil de mairie. Déchargé de tous les détails, il pouvait ainsi exercer une surveillance sur l'ensemble des services et s'occuper de la marche générale de l'administration. Nommés pour la durée de leur mandat de conseiller municipal, le maire

et les adjoints conservaient leur droit de vote dans toutes les discussions de l'assemblée.

Comme conséquence de sa responsabilité collective, le conseil de mairie était investi du droit de nomination et de révocation des employés municipaux, sur la proposition de l'adjoint, chef de service.

Aux maires et aux adjoints d'arrondissement le projet substituait « des délégués de la mairie, officiers d'état civil », nommés par le conseil de mairie. Ces délégués, rétribués, ne pouvaient faire partie du conseil municipal. Ils étaient au nombre de quatre pour les arrondissements comptant 100.000 habitants et au-dessous, et au nombre de cinq pour les arrondissements comptant plus de 100.000 habitants.

*Attributions municipales.* — Décidant souverainement dans « la limite des intérêts communaux », le conseil municipal prenait des délibérations immédiatement exécutoires ; elles n'étaient susceptibles ni d'approbation ni d'opposition. Un recours devant les tribunaux restait seul ouvert aux intéressés qui se prétendaient lésés. En outre, le conseil pouvait émettre des avis sur les questions d'intérêt général. « Nous ne demandons pas, disait le rapporteur, qu'on écoute nos avis ; nous demandons qu'on nous permette de les formuler sans nous exposer à la procédure surannée de l'annulation. »

Passant à l'examen des éléments constitutifs des services municipaux, le projet, en matière financière, confiait au conseil municipal le soin de fixer l'établissement, l'assiette et le mode de perception des impôts communaux. Quant aux dépenses nationales la part contributive de la



ville de Paris pouvait être payée, soit directement par les contribuables, soit par l'intermédiaire de la caisse municipale au moyen d'un prélèvement sur les impôts communaux. L'Etat pouvait choisir chaque année le système auquel il entendait recourir. Comme conséquence de ce principe, le budget de chaque exercice, voté par le conseil, était définitif sans qu'aucune approbation fût nécessaire. Le rapporteur réservait toutefois certaines délibérations qui n'étaient pas abandonnées à la souveraineté de l'assemblée : celles relatives aux emprunts. Sur ce point les votes devaient être ratifiés par le corps électoral parisien.

En matière d'enseignement, la commune avait seule la direction des établissements publics d'instruction primaire. Elle pouvait également donner l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur. Les programmes et règlements étaient arrêtés par le conseil municipal.

Pour les cultes le projet supprimait les dépenses communales alors obligatoires. Le service des inhumations et des pompes funèbres, abstraction faite du cérémonial religieux, était constitué en service municipal.

« La préfecture de police doit être abolie, disait le rapporteur, la police subsistera, mais elle sera divisée entre plusieurs autorités. » Le conseil devait donc organiser la police communale dont la direction était confiée à un adjoint. Quant à la police judiciaire et à la police politique, elles devaient revenir l'une au parquet, l'autre au ministre de l'Intérieur. Les dépenses de la garde républicaine auxquelles la Ville contribue pour moitié devaient entièrement incomber à l'Etat.

Enfin l'Assistance publique devenait également un

service municipal. La Ville n'intervenait plus par le paiement d'une subvention ; le budget hospitalier était incorporé dans le budget communal, et le conseil prenait des délibérations sur les questions d'assistance au lieu de se borner à émettre de simples avis.

Lors de la discussion du projet de la commission devant le conseil municipal, de nombreux amendements furent déposés (1). L'adoption d'un certain nombre modifia ainsi qu'il suit l'œuvre du rapporteur :

1° Les conseillers municipaux étaient toujours révocables à la majorité absolue des électeurs inscrits.

2° Le conseil se réunissait sur la convocation du président. La convocation était de droit sur la demande du conseil de mairie, ou du quart des membres du conseil municipal.

3° La majorité relative était seule exigée au troisième tour de scrutin pour l'élection du maire et des adjoints.

4° Tout en laissant aux représentants de la commune le soin de se prononcer en complète indépendance sur les questions municipales et de prendre à ce sujet des délibérations exécutoires par elles-mêmes, le Conseil, sur la proposition de MM. Vauzy et Engelhard, précisa le texte de la commission. Supposant qu'une loi ultérieure déterminerait la compétence de l'assemblée, le conseil décida que les délibérations qui outrepasseraient cette compétence

---

1. Voir le rapport complémentaire de M. Sigismond Lacroix énumérant les amendements apportés au projet de la commission par les votes du conseil. Rapports et documents. Conseil municipal de Paris, 1880, 2<sup>e</sup> partie, n° 180.

« pourraient être déferées aux tribunaux administratifs dont l'arrêt devait intervenir dans le délai d'un mois. »

5° Contrairement au projet le conseil admit la dissolution par décret motivé. Dans l'intervalle le conseil de mairie assurait l'expédition des affaires courantes.

6° Les impôts communaux furent limités aux impôts directs. L'assemblée ne pouvait établir ni contributions indirectes, ni taxes de péage sur les objets en transit.

7° Abandonnant le monopole de l'enseignement primaire public, le conseil admit que l'Etat pût posséder des écoles primaires.

L'ensemble du projet d'organisation municipale, ainsi amendé, fut adopté dans la séance du 6 novembre 1880 (1). Le 16 novembre, le secrétaire général de la préfecture de la Seine donnait lecture d'un décret, en date du 13 novembre, annulant la délibération du conseil municipal, conformément à l'article 14 de la loi du 14 avril 1871, cette délibération étant prise en dehors des ses attributions (2).

Depuis cette époque, le conseil a poursuivi sans relâche l'obtention pour Paris des franchises municipales. Lors de la discussion de la loi du 28 mars 1882 sur l'élection des maires, le bureau de l'assemblée, sur une proposition de M. Hovelacque, du 17 février 1882, fut invité à entrer en relations avec la commission législative « pour réclamer l'élection du maire de Paris » (3).

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1880, 2<sup>e</sup> semestre, p. 613.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1880, 2<sup>e</sup> semestre, p. 703.

3. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1882, 1<sup>er</sup> semestre, p. 126 et 176.

Dans la séance du 12 février 1883, le conseil adopta un projet de vœu, déposé par M. Ernest Hamel, demandant l'application à la ville de Paris de la loi municipale à ce moment soumise au Parlement (1).

En vertu de l'article 168 de la loi du 5 avril 1884, Paris n'ayant pas été appelé à bénéficier des dispositions de la nouvelle législation municipale, le conseil, le 4 août 1884, par l'organe de M. Paul Viguiier, fit entendre ses protestations, s'élevant contre ce fait d'une commune placée « dans un état d'infériorité exceptionnelle par rapport à toutes les autres communes du territoire français (2) ».

Par suite de cette exclusion, l'assemblée fit alors porter tous ses efforts sur la présentation aux Chambres du projet spécial à Paris que le Gouvernement préparait à ce moment (3).

Par une délibération en date du 1<sup>er</sup> décembre 1886, le conseil reprit même, sur la proposition de M. Hovelacque, le projet d'autonomie communale, voté le 6 novembre 1880, « pour servir de base à la loi d'organisation municipale parisienne » (4).

Les vœux de l'assemblée, appuyés auprès du ministère

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1883, 1<sup>er</sup> semestre, p. 137.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1884, 2<sup>e</sup> semestre, p. 692.

3. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1886, 2<sup>e</sup> semestre, pp. 832 et 963. *Rapports et documents*, 1886, 2<sup>e</sup> partie, n° 161.

4. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1886, 2<sup>e</sup> semestre, p. 1106.

par différentes démarches du bureau, aboutirent enfin au dépôt, le 15 mars 1887, du projet gouvernemental (1).

Malgré les instances du conseil, la loi n'intervenant pas (2), M. Vaillant déposa un projet de vœu tendant à faire bénéficier Paris du droit commun, « en attendant la reconnaissance légale de ses droits municipaux » (3).

M. Champoudry fut chargé, au nom du bureau, de présenter un rapport sur cette proposition (4). Partisan de l'autonomie communale le rapporteur n'abandonne aucune des revendications formulées en 1880 ; il ne réclame l'application de la loi de 1884 que comme une solution provisoire devant durer seulement jusqu'au jour où les pouvoirs publics auront remis Paris en possession de ses franchises et de ses libertés. Le droit commun présente une supériorité sur le régime d'exception en vigueur, il le revendique et fait ressortir les avantages qui en résulteraient pour la capitale.

Ces avantages, le rapporteur les résume ainsi :

1<sup>o</sup> Le pouvoir exécutif, au lieu d'être confié aux deux préfets, agents de l'Etat, appartiendrait à un maire et à des adjoints élus par le conseil.

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1886, 2<sup>e</sup> semestre, p. 1658. *Journal officiel*, 1887. Chambre. Débats, SO p. 731.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1887, 1<sup>er</sup> semestre, pp. 279, 515, 1077, 1889, 2<sup>e</sup> semestre p. 722 ; 1890, 2<sup>e</sup> semestre, pp. 1054, 1891, 1<sup>er</sup> semestre, p. 499.

3. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1891, 2<sup>e</sup> semestre, p. 537.

4. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1892, n<sup>o</sup> 135.

2° La police municipale serait placée sous les ordres des représentants de la population parisienne.

3° Par interprétation des articles 40 et 41 de la loi de 1884, la ville de Paris aurait droit à quatre-vingt-seize conseillers, dont le mandat serait d'une durée de quatre années (1).

4° Le droit de convoquer le conseil attribué au préfet de la Seine serait exercé par le maire.

5° La durée de la suspension du conseil municipal ne pourrait excéder un mois (art. 43 de la loi de 1884), alors qu'actuellement elle peut être fixée à deux mois par arrêté du préfet et prolongée jusqu'à une année par le ministre de l'Intérieur.

6° En cas de dissolution ou de démission de tous les membres en fonctions, les nouvelles élections devraient avoir lieu dans le délai de deux mois (art. 45).

7° La délégation spéciale nommée en cas de dissolution ou de démission aurait des pouvoirs limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente (art. 44).

8° L'annulation des délibérations du conseil municipal de Paris pour incompétence est prononcée par décret. Dans les autres communes, ces délibérations sont déclarées nulles de droit par le préfet, en conseil de préfecture (art. 63 et 65).

9° Les délibérations exécutoires par elles-mêmes deviendraient la règle.

---

1. La loi du 2 avril 1886, rendant applicable au conseil municipal de Paris l'article 41 de la loi du 5 avril 1884, a porté à quatre ans le mandat des conseillers municipaux.

10. D'après l'article 20 de la loi du 5 mai 1855, le préfet est juge de la légitimité des motifs invoqués par un conseiller pour justifier son absence à trois convocations consécutives. Cette appréciation appartiendrait désormais au conseil municipal lui-même en vertu de l'article 60 de la loi de 1884.

M. Champoudry, tout en acceptant le droit commun, demande toutefois que certaines dérogations, nécessitées par la situation exceptionnelle de la ville de Paris, y soient apportées. En raison de l'importance des services municipaux, le maire ne pourrait exercer une surveillance effective sur l'ensemble de l'administration. La responsabilité qu'il assumerait serait absolument injustifiée.

Pour remédier à cet inconvénient, et aussi « afin d'éviter jusqu'à l'apparence de tout danger de pouvoir personnel, même dans les affaires municipales », le rapporteur propose de confier au « conseil de la mairie de Paris » les attributions du maire. M. Champoudry demande en outre la rétribution des fonctions municipales. Enfin il laisse au ministre de l'Intérieur le soin de pourvoir à l'exécution des mesures de sûreté générale.

Les conclusions de ce rapport furent adoptées dans la séance du 1<sup>er</sup> avril 1893 (1).

Depuis lors, le conseil n'a cessé à maintes reprises de protester contre le régime imposé à la ville de Paris. Le 5 juin 1893 (2), M. Georges Girou, estimant que la

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1893, 1<sup>er</sup> semestre p. 665.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1893 1<sup>er</sup> semestre, p. 723.



confusion du mandat municipal et du mandat départemental constituait un obstacle sérieux à la réalisation des réformes, demanda la séparation des deux conseils et l'application du droit commun. Il fit inviter le bureau à se mettre en rapport avec les pouvoirs publics afin de poursuivre la mise en pratique de ce vœu.

Deux jours après le 7 juin 1893 (1), M. Vaillant saisit à nouveau le conseil de la délibération prise sur le rapport de M. Champoudry, demandant au bureau de présenter un second rapport afin de permettre au conseil nouvellement élu d'affirmer son désir de voir aboutir les revendications municipales. Ce rapport ne fut jamais soumis à l'examen de l'assemblée.

Les députés de Paris ayant constitué à la Chambre un groupe destiné à défendre les intérêts de la capitale, M. Champoudry profita de cette circonstance pour faire adopter le 8 décembre 1893 (2) une proposition invitant le bureau à se mettre en rapport avec les députés parisiens en vue d'obtenir le vote d'une loi municipale.

Devenu président du conseil, M. Champoudry, au cours de l'année 1894, fit d'instantes démarches auprès de M. Charles Dupuy, président du conseil des ministres (3), afin que le Parlement fût saisi d'un projet de loi réglant et modifiant le régime municipal.

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1893 1<sup>er</sup> semestre, p. 760.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1893, 2<sup>e</sup> semestre, p. 562.

3. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1894, 2<sup>e</sup> semestre, p. 3.

M. Charles Dupuy ayant opposé une fin de non-recevoir, de nouveaux efforts furent tentés, sans plus de succès, en 1895 et en 1896, auprès de son successeur et de la commission parlementaire chargée de l'étude des propositions de loi relatives à l'organisation municipale parisienne (1).

Maintes fois dans la suite, le conseil renouvela les vœux déjà émis, poursuivant l'abrogation de la législation régissant la ville de Paris (2).

En 1902 M. Achille et plusieurs de ses collègues déposèrent un projet de résolution (3) « en vue de réclamer pour Paris le droit commun ». Se plaçant au point de vue financier, les auteurs du projet estiment que le droit de contrôle du conseil ne peut s'exercer légalement que dans des conditions absolument illusoires. Ils énumèrent les économies qui pourraient, selon eux, résulter pour le budget de la Ville, de l'administration directe des intérêts communaux par les élus de la population.

Dans la séance du 1<sup>er</sup> décembre 1902. M. Dausset déposa une proposition (4) tendant à la nomination d'une commis-

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1895, 2<sup>e</sup> semestre, p. 479. 1896, 1<sup>er</sup> semestre, p. 776.

2. Proposition de M. Chausse. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1897, 2<sup>e</sup> semestre, p. 1584.

Proposition de M. Champoudry. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1898, 1<sup>er</sup> semestre, p. 543.

Proposition de M. Landrin. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1900, 2<sup>e</sup> semestre, p. 12.

Proposition de M. Houdé. Conseil municipal de Paris. *Procès-verbaux*, 1900, 2<sup>e</sup> semestre, p. 1203.

3. Conseil municipal de Paris, *Rapports et Documents*, 1902, n<sup>o</sup> 34.

4. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1902, 2<sup>e</sup> semestre, p. 822.

sion de quinze membres « chargée d'établir, pour le soumettre au Parlement, un projet d'organisation municipale étendant les libertés de Paris et assurant la défense de ses droits ».

Cette proposition fut adoptée, mais ne reçut aucune suite. La commission ne fut jamais nommée.

Dans la séance du 28 décembre 1905, lors de la discussion du rapport général sur le budget de 1906, M. Chassaigne Goyon soumit au conseil une proposition (1) invitant le bureau, auquel devait se joindre une délégation de six membres, « à s'entendre avec les députés et sénateurs de la Seine en vue de l'élaboration et du dépôt au Parlement d'un projet de réorganisation du régime municipal de la ville de Paris ».

Cette proposition fut adoptée le 30 décembre 1905 (2).

Le 11 juin 1906, le conseil ayant décidé la création d'une commission « chargée d'étudier les moyens de réaliser l'autonomie communale » (3), M. Pierre Morel présenta un projet d'organisation municipale (4).

« Le Parlement et le Gouvernement, disait-il dans son exposé, dont tous les rouages essentiels résident à Paris, ont toujours redouté la turbulence et les coups de tête du peuple parisien.

---

1. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1905, 2<sup>e</sup> semestre, p. 1504.

2. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1905, 2<sup>e</sup> semestre, p. 1816.

3. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1906, 1<sup>er</sup> semestre, p. 879, 2<sup>e</sup> semestre, pp. 125 et 1199.

4. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1906, 1<sup>re</sup> partie, n<sup>o</sup> 47.

« Aussi le pouvoir central revendique-t-il le soin légitime d'organiser la police et d'assurer l'ordre et la sécurité autour de lui, de mettre enfin son indépendance hors d'atteinte d'une révolution, ou d'une simple émeute locale et d'éviter par là que la France entière ne subisse passivement les caprices constitutionnels ou politiques d'une seule ville, fût-elle sa capitale.

« Cette raison a toujours été et reste encore forte et respectable. Mais fallait-il donc que son influence débordât du champ de l'organisation de la police municipale pour s'étendre sur l'administration proprement dite des affaires et des finances communales, c'est-à-dire sur la gestion des intérêts communaux étrangère au maintien de la tranquillité et de la sécurité au sein de la ville ?

« En séparant la police de l'ensemble du pouvoir municipal on forme deux parties bien distinctes qui peuvent être régies de façons absolument indépendantes. De plus n'ont-elles pas été toujours gérées par deux préfectures nettement séparées ?

« Or rien n'oblige à leur appliquer simultanément une mesure d'exception réclamée pour une seule d'entre elles. » S'inspirant de ces principes, M. Pierre Morel ajoutait :

« Il faut que Paris, au sein de la tranquillité et de la sécurité publiques assurées par le pouvoir central seul, jouisse enfin du droit de décider, sous la simple surveillance du Gouvernement, de tout ce qui concerne l'administration de son domaine privé, la sauvegarde de ses droits et intérêts, son aménagement, ses améliorations ou transformations, des dépenses qu'il jugera nécessaires et possibles pour son bien-être ou le développement de sa

prospérité ; de la façon la plus équitable et la plus économique dont il pourra se procurer des ressources ; enfin, de toutes ces mesures d'ordre privé qui composent la vie administrative et financière personnelle d'une collectivité douée de la personnalité morale. »

N'allant pas aussi loin que MM. Sigismond Lacroix et Champoudry, l'auteur de la proposition ne revendiquait pas la création de la mairie centrale ; il laissait au préfet de la Seine le pouvoir exécutif mais « sous le contrôle du conseil et la surveillance du bureau ».

Enfin l'assemblée devait se composer de membres élus dans chaque arrondissement, au scrutin de liste, à raison d'un conseiller par 40.000 habitants ou fraction de 40.000 habitants.

Le projet élaboré par M. Pierre Morel ne fut pas discuté par le conseil, mais le même conseiller, au nom de la commission de la réorganisation municipale qu'il présidait, soumit à l'assemblée en 1907 un rapport « sur le régime électoral de Paris et sur une modification à apporter à l'organisation du bureau ». Ses conclusions se résument dans le projet de vœu et le projet de délibération suivants :

« Le Conseil

« Considérant les inconvénients du scrutin uninominal par quartier, et tout en admettant cependant que le nombre des conseillers par arrondissement ne peut pas être inférieur à quatre, correspondant à la division administrative actuelle de Paris,

« Emet le vœu :

« Que l'article 10 de la loi du 14 avril 1871 soit modifié ainsi qu'il suit :

« Les membres du conseil municipal de Paris sont élus au scrutin de liste, avec représentation proportionnelle, à raison d'un conseiller par 30.000 habitants, ou fraction dépassant 15.000 habitants.

« Le Conseil

« Délibère

« Le bureau du conseil sera formé de : un président, deux vice-présidents, des six présidents des commissions permanentes délégués au bureau par le conseil, de quatre secrétaires et du syndic » (1).

Les conclusions du rapport de M. Pierre Morel ne furent pas adoptées, et le conseil se prononça en faveur du statu quo (2).

Antérieurement certains conseillers avaient déjà fait porter leurs efforts sur la réforme du régime électoral. Au cours de la séance du 20 février 1893 (3), M. Armand Grébauval déposa une proposition (4) tendant à la division de Paris en circonscriptions correspondant aux arrondissements. Chacune des vingt circonscriptions électorales aurait nommé ses représentants au scrutin de liste, à raison d'un membre par 30.000 habitants ou fraction en sus. L'auteur de la proposition demandait, en outre, que la durée du mandat fût portée à quatre années

---

1. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1907, 1<sup>re</sup> partie, n° 33.)

2. Conseil municipal de Paris. *Procès verbaux*, 1907, 2<sup>e</sup> semestre, pp. 592, 646 et 662.

3. Conseil municipal de Paris. *Procès verbaux*, 1893, 1<sup>er</sup> semestre, p. 26.

4. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1893, 1<sup>re</sup> partie, n° 13.

et que la loi fixât, en cas de vacance d'un siège, un délai maximum de trois mois pour la convocation des électeurs.

A la fin de la session budgétaire de 1903, le 18 décembre (1), MM. Chausse, Ranvier et Joseph Weber déposèrent le projet de vœu suivant qui fut renvoyé à l'examen du bureau :

« Le Conseil

« Emet le vœu :

« 1° Que chaque arrondissement ait un nombre de conseillers municipaux proportionnel à sa population ;

« 2° Que le scrutin uninominal soit maintenu à Paris pour les élections municipales ;

« 3° Qu'en conséquence chaque arrondissement soit divisé en autant de circonscriptions électorales municipales qu'il y a de conseillers à élire (2). »

A ce moment le conseil municipal se trouvait à la veille de son renouvellement, aussi MM. Bellan et Gay demandèrent-ils qu'aucune modification ne fût apportée au régime électoral en vigueur avant les élections du mois de mai 1904 (3).

Tout dernièrement à la suite d'une proposition déposée par M. Patenne (4), le bureau du Conseil, après une démarche

1. Conseil municipal de Paris. *Procès verbaux*, 1903, 2<sup>e</sup> semestre, p. 1107.

2. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1903, 2<sup>e</sup> partie, n° 78.

3. Conseil municipal de Paris. *Rapports et documents*, 1903, 2<sup>e</sup> partie, n° 91 et 3<sup>e</sup> partie, n° 125. *Procès-Verbaux*, 1903, 2<sup>e</sup> semestre, p. 1153.

4. Conseil municipal de Paris. *Procès-Verbaux*, 1908, 1<sup>er</sup> semestre, p. 1107.



faite au ministère de l'Intérieur, élaborée, d'accord avec plusieurs conseillers, sénateurs et députés de la Seine, un projet de réorganisation municipale sur les bases suivantes :

« 1° Laisser au Gouvernement le soin de régler le régime électoral de Paris ;

« 2° Ne pas modifier l'organisation actuelle, en ce qui concerne la police ;

« 3° Ne pas soulever la question de la mairie centrale et de l'autonomie communale ;

« 4° Ne rien proposer qui puisse paraître exorbitant du droit commun municipal tel qu'il est établi par la loi du 5 avril 1884. »

Ce projet tend à l'application à la ville de Paris des dispositions ci après de la loi de 1884 :

1° Des articles du chapitre I du titre II concernant la dissolution du conseil municipal ;

2° Des articles du chapitre II (fonctionnement des conseils municipaux) et du chapitre III (attributions des conseils municipaux), du même titre II.

3° Des articles du titre IV moins le chapitre IV (des biens, travaux et établissements communaux. Des actions judiciaires. Du budget communal) ;

4° Des articles du titre V (des biens et droits indivis entre plusieurs communes).

La principale disposition consiste dans la création d'un organisme inspiré par une proposition que MM. André Folliet et Pascal Duprat déposèrent à la Chambre des députés le 26 novembre 1877.

Cette disposition comprend « l'institution d'un comité,

avec mandat spécial, qui serait composé soit de membres de droit comme le président et les vice-présidents du conseil municipal, les présidents des commissions permanentes, le rapporteur général du budget, le rapporteur général du compte, soit d'un certain nombre de conseillers élus par leurs collègues. Ce comité, présidé alternativement par le président du conseil municipal et par le préfet de la Seine, serait chargé, de concert avec ce dernier, de veiller à l'exécution des délibérations prises par le conseil, et serait investi, en outre, des pouvoirs de contrôle les plus étendus. »

C'est établir la confusion entre le pouvoir exécutif et le pouvoir délibérant : aussi serait-il plus justifié de ne pas faire présider ce comité par le préfet de la Seine qui serait appelé à contrôler lui-même ses propres actes d'administration. Toutefois cette organisation nouvelle ne serait-elle pas la cause de nombreux conflits, d'un antagonisme incessant et n'aboutirait elle pas fatalement à l'abdication du préfet, maire de Paris ?

Ce projet a été remis au mois de janvier 1909 au président du conseil des ministres qui a promis à la délégation de nommer une commission chargée de l'examiner.

## CHAPITRE II

### PROJETS ÉMANANT DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

La loi du 14 avril 1871 ayant rendu à Paris son conseil élu, deux membres de l'Assemblée nationale, MM. Louis Passy et Léon Say voulurent compléter l'œuvre commencée et restituer à la population parisienne ses franchises municipales.

Dans la séance du 13 mai 1871, ils déposèrent une proposition de loi dont l'économie se résume dans la double création du département et de la commune de Paris (1).

La commune de Paris, divisée en quatre-vingts quartiers, devait nommer un conseil municipal composé de quatre vingts membres, à raison d'un représentant par quartier élu au scrutin individuel. L'assemblée désignait au début de chaque session ordinaire un bureau comprenant : un président, des vice-présidents et des secrétaires. Le préfet du département de Paris avait le droit de siéger au conseil municipal avec voix consultative.

L'administration communale était confiée à deux maires, assistés chacun de deux adjoints, élus au scrutin secret par le conseil à la majorité des deux tiers des voix.

Le maire d'administration générale avait dans ses attributions la gestion, l'entretien et la surveillance des biens de la commune. Il avait qualité pour dresser tout contrat, intenter toute action judiciaire ou y défendre. Il diri-

---

1. *Annales de l'Assemblée nationale*, t. III, annexe 225, p. 17.

geait le service des travaux et des eaux, le service des cultes, des pompes funèbres et des cimetières, le service de l'instruction publique. La caisse centrale et la comptabilité générale des finances de la ville de Paris étaient placées sous son autorité.

Le maire de police et des subsistances avait sous sa direction l'administration de l'octroi, les entrepôts, les halles et marchés, les abattoirs, la boucherie, la boulangerie, la Bourse ; en un mot il exerçait les attributions municipales touchant aux approvisionnements, au commerce et à l'hygiène de la ville.

Les deux maires et les quatre adjoints, sous la présidence du président du conseil municipal, devaient se constituer en commission pour établir le budget et le soumettre à l'assemblée.

Quant à la police proprement dite, elle était exercée par le préfet de Paris et son budget était rattaché à celui du ministère de l'Intérieur.

A la suite d'un rapport présenté par M. Maurice Aubry, au nom de la commission d'initiative parlementaire, la proposition de MM. Louis Passy et Léon Say fut prise en considération le 23 juin 1871, mais l'examen en fut ajourné sur une motion de M. Louis Passy lui-même déposée dans la séance du 17 juillet (1).

Certains membres de l'Assemblée, que les événements récents rendaient hostiles à toute extension des libertés parisiennes, témoignaient hautement leurs idées de défiance à l'égard de Paris. Ce sentiment se traduisit par la propo-

---

1. *Annales de l'Assemblée nationale*, t. III, annexe 328, p. 467 ; t. III, p. 573, t. IV, annexe 398, p. 35.

sition suivante que M. Jean Brunet déposa le 16 janvier 1872 (1) :

« L'Assemblée nationale

« Décrète :

« Article premier. — Les territoires du département de la Seine, du département de Seine-et-Oise, de l'arrondissement de Meaux et de deux cantons de l'arrondissement de Melun seront réunis, pour être partagés en quatre départements distincts.

Art. 2. — Chacun des nouveaux départements sera désigné par le nom de son chef-lieu et comme il suit :

« 1° *La Concorde*, ou Paris central ;

« 2° *Versailles*, ou Paris occidental ;

« 3° *Saint-Denis*, ou Paris oriental ;

« 4° *Vincennes*, ou Paris méridional.

« Art. 3. — Chacun des nouveaux départements sera partagé en douze arrondissements qui seront désignés par le nom de leur chef-lieu.

« Chaque arrondissement sera partagé en douze cantons ou quartiers.

« Art. 4. — Les quatre nouveaux départements seront soumis à la loi générale qui régit toutes les autres parties de la France.

Les projets sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux élaborés en 1876 et en 1877 par le Gouvernement, et dont quelques articles concernaient Paris, n'ayant pas abouti par suite de la dissolution de la Chambre, MM. André Folliet et Pascal Duprat, aussitôt

---

<sup>1</sup>. *Annales de l'Assemblée nationale*, t. VII, annexe 818, p. 43.

après les élections, déposèrent, le 26 novembre 1877, une proposition de loi municipale (1).

Cette proposition maintenait à Paris les deux préfets, le régime électoral en vigueur et les dispositions relatives au fonctionnement de l'assemblée. Toutefois les officiers municipaux d'arrondissement devaient être élus par le suffrage universel, à raison d'un par quartier. Mais l'innovation la plus importante provenait de la constitution d'un comité administratif destiné à entourer le préfet de conseillers et de surveillants partageant avec lui le pouvoir et la responsabilité. Il se composait du préfet président et de dix membres élus chaque année par le conseil municipal et pris dans son sein.

Ce comité avait pour attributions :

1° De préparer et régler les affaires qui lui étaient renvoyées par le conseil municipal dans la limite de la délégation qui lui était faite ;

2° D'arrêter, en se conformant aux délibérations du conseil municipal, les mesures à prendre pour assurer l'exécution desdites délibérations et la marche régulière des services communaux ;

3° De faire les règlements de police municipale ;

4° De préparer et proposer le budget ;

5° De voter les dépenses imprévues dans les limites du crédit ouvert au budget ;

6° De dresser les états dont il s'agit à l'article 152 de la présente loi (2) ;

1. *Journal officiel*, 11 janvier 1878. Annexe 103 p. 209.

2. L'article 152 était ainsi conçu : « Toutes les recettes municipales pour lesquelles les lois et les règlements n'ont pas pres-

7° De dresser les listes électorales conformément aux lois y relatives ;

8° Et de statuer sur toutes les affaires dont la décision lui serait déférée par les lois et règlements.

Le comité administratif nommait à tous les emplois communaux ; il remplissait les fonctions attribuées aux répartiteurs des contributions directes. Ses décisions pouvaient être frappées d'appel devant le conseil municipal, pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits ; elles pouvaient être annulées par décret pour cause d'excès de pouvoir, de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

Les articles de la proposition de M. André Folliet relatifs à Paris furent distraits de l'ensemble et firent l'objet d'un rapport spécial déposé par M. Langlois, le 5 février 1881, rapport qui ne concluait qu'à une seule modification de la loi du 14 avril 1871 : la substitution du scrutin de liste par arrondissement au scrutin uninominal par quartier (1).

La Chambre arrivant à l'expiration de ses pouvoirs, le rapport ne fut pas discuté.

La nouvelle Chambre élue à la fin de 1881 renvoya à l'examen d'une commission les nombreuses propositions dont elle était saisie. Elle était résolue à voter la loi en préparation depuis longtemps, qui devint dans la suite la loi du 5 avril 1884.

---

crit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur les états dressés par le comité administratif. »

1. *Journal officiel*, Chambre, 1881, 4<sup>or</sup> trimestre. Documents. annexe 3303, p. 111.



Dès le 21 novembre 1881 M. André Folliet reprit sa proposition qu'il amenda sur certains points (1). Il rendait au pouvoir central la désignation des maires et adjoints des arrondissements de Paris, mais il conservait l'organisation du comité administratif ou comité municipal.

Lors de la discussion de la loi du 28 mars 1882, qui attribua aux conseils municipaux des chefs-lieux de canton, d'arrondissement et de département la nomination des maires et adjoints, M. Jules Roche déposa un amendement posant le principe de la mairie centrale par l'extension à Paris du bénéfice de l'article 1<sup>er</sup> (2).

Combattu par M. Ribot, rapporteur, cet amendement fut rejeté par 276 voix contre 177.

Le projet sur l'organisation municipale (loi du 5 avril 1884) qui émanait, dans sa dernière forme, de l'initiative parlementaire, laissait Paris en dehors du droit commun.

M. de Marcère, rapporteur, déclarait à ce sujet : « La commission a laissé en dehors de la loi municipale soumise à ses délibérations l'organisation de la ville de Paris. Non que la commission recule devant la tâche qui lui est imposée, mais elle a cru devoir se réserver de préparer une loi spéciale... La législature actuelle, après avoir voté la loi municipale générale, voudra compléter son œuvre en réglant le mode d'organisation et d'administration de la première ville de France. »

Néanmoins la question fut posée avant le vote de la loi

---

1. *Journal officiel*, 1882, Chambre. Documents. Annexe 108, p. 13.

2. *Journal officiel*, 1882, Chambre. Débats, pp. 98, 185 et 210.

municipale, notamment le 12 janvier 1884 par M. Léon Roquet et le 3 mars de la même année par M. Bienvenu.

D'après la proposition de M. Roquet (1), Paris était divisé en vingt communes distinctes correspondant aux vingt arrondissements, ayant chacune un conseil municipal nommé au scrutin de liste par quartier, en raison d'un conseiller par 4.500 habitants. Le nombre des membres des assemblées ne pouvait, en aucun cas, dépasser quatre-vingts par commune.

Le pouvoir exécutif appartenait à un maire et à des adjoints élus par les conseils municipaux.

Ces vingt communes étaient reliées entre elles par un corps métropolitain se composant d'un conseil général et d'un représentant de l'Etat qui, en qualité de syndic des affaires métropolitaines, était chargé d'assurer l'exécution des décisions de ce conseil.

Les fonctions de syndic étaient confiées au préfet de la Seine

Chaque conseil municipal était représenté au conseil métropolitain par un nombre de membres proportionné au chiffre de la population, savoir : un conseiller par 25 000 habitants ou fraction en sus. L'élection avait lieu au scrutin de liste.

Le conseil général métropolitain avait son budget spécial. Il s'occupait des questions concernant l'ensemble de la Ville, telles que celles relatives aux Halles centrales, aux abattoirs, aux entrepôts, aux cimetières, aux eaux, aux

---

1. *Journal officiel* 1884. Chambre. Documents. Annexe 2539, p. 2.

égouts, à l'assistance, aux grands travaux de voirie, etc.

« Je propose, déclarait M. Bienvenu dans l'exposé des motifs de son projet (1), de rétablir l'administration collective, et je lui restitue son nom historique, le collège des échevins. Aucune occasion ne me semble plus favorable pour revenir à nos traditions et faire l'essai de nos antiques libertés. »

Le corps municipal de la ville de Paris se composait du conseil municipal, d'un collège des échevins et des maires et adjoints d'arrondissement.

Le collège des échevins, renouvelé chaque année par moitié, comprenait dix membres choisis par le conseil et pris dans son sein. Il nommait annuellement son bureau. Le président élu prenait le titre de maire de Paris.

Le conseil municipal désignait également tous les ans son bureau. Le même membre ne pouvait être à la fois président de l'assemblée et président du collège des échevins.

Les maires et adjoints d'arrondissement devaient être nommés par le Gouvernement.

Ces deux propositions furent renvoyées à la commission de la loi municipale qui chargea M. Lecherbonnier de présenter un rapport (2). Rejetant les conclusions auxquelles MM. Bienvenu et Roquet s'étaient arrêtés, le rapporteur soumit à la Chambre des députés une proposition

---

1. *Journal officiel*, 1884. Chambre. Documents. Annexe, 2672, p. 534.

2. *Journal officiel*, 1884, Chambre. Documents. Annexe, 2724, p. 631.

de loi en cinquante-huit articles, appliquant à Paris de nombreuses dispositions de la législation nouvelle.

Ce projet réalisait l'unification des listes électorales et donnait à Paris un conseil municipal composé de quatre-vingt-deux membres élus pour quatre ans, au scrutin de liste par cinq grandes sections, à raison d'un conseiller par 5.165 électeurs inscrits et d'un conseiller en plus par fraction excédant 3.000 électeurs.

La dissolution de l'assemblée ne pouvait avoir lieu que conformément aux articles 43, 44 et 45 (de la loi de 1884) avec cette seule modification à l'article 44 que le nombre des membres de la délégation spéciale devait être porté à vingt.

La durée des sessions ordinaires était fixée à un mois et celle de la session budgétaire à six semaines. Le préfet pouvait prescrire la convocation extraordinaire du conseil, mais il était tenu de le réunir quand une demande motivée lui était adressée par la majorité en exercice.

Les commissions devenaient permanentes en droit et les séances du conseil étaient publiques.

Les délibérations exécutoires par elles-mêmes constituaient la règle. Restaient seules soumises à l'approbation de l'autorité supérieure celles énumérées à l'article 23 du projet qui reproduisait, sauf des détails peu importants, les dispositions de l'article 68 de la loi de 1884.

La gratuité des fonctions de conseiller était maintenue. Le remboursement des frais nécessités par l'exécution des mandats spéciaux était seul autorisé.

Dans les cas où les intérêts de la commune peuvent se trouver en opposition avec ceux de l'Etat ou du départe-

ment, le conseil municipal devait désigner son président, ou un de ses membres pour représenter la ville de Paris, soit en justice, soit dans les actes ou contrats.

Les élections municipales étant fixées au 4 mai, il ne parut pas possible à la Chambre de discuter dans son ensemble le rapport de M. Lecherbonnier avant cette date. Elle résolut toutefois de distraire du projet les articles relatifs au mode d'élection du conseil et se pronouça en faveur du scrutin de liste. Paris devait être divisé en quatre grandes sections comprenant chacune plusieurs arrondissements. Mais l'entente n'ayant pu se faire avec le Sénat le scrutin uninominal par quartier fut conservé (1).

Le vote de la loi du 5 avril 1884 entraîna pour Paris le maintien de la législation antérieure. Deux ans après, le 28 janvier 1886, M. Sigismond Lacroix souleva à nouveau la question de l'organisation parisienne par le dépôt d'une proposition (2) qui reproduisait intégralement la délibération prise par le conseil municipal le 6 novembre 1880 (3).

La commission chargée de l'examen de cette proposition la repoussa et, sur le rapport présenté par M. Cordier (4), soumit à la Chambre un projet modifiant le régime électoral. Les conseillers municipaux devaient être élus pour quatre ans au scrutin de liste par arrondissement, avec un

---

1. *Journal officiel*, 1884. Sénat. Documents, annexé 111, p. 210. Chambre. Debats, séance du 5 avril 1884, p. 1035.

2. *Journal officiel*, 1886. Chambre. Documents. Annexe 376, p. 876.

3. Voir p. 259.

4. *Journal officiel*, 1887. Chambre. Documents. Annexe 1642, p. 402.

minimum de quatre conseillers. Leur nombre étant fixé à quatre-vingt-seize, les seize autres membres étaient répartis proportionnellement au chiffre des électeurs inscrits dans les arrondissements dont la population était la plus élevée : ainsi les V<sup>e</sup> et IX<sup>e</sup> arrondissements étaient représentés par cinq conseillers ; les X<sup>e</sup>, XVII<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> arrondissements par six conseillers ; enfin les XI<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> arrondissements par huit conseillers.

La Chambre adopta dans la séance du 28 mars 1887 les conclusions de la commission, mais les amenda cependant sur un point. Elle procéda à une nouvelle répartition qui donnait cinq représentants aux V<sup>e</sup>, IX<sup>e</sup>, XII<sup>e</sup>, XIII<sup>e</sup>, XIV<sup>e</sup>, XV<sup>e</sup>, XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> arrondissements et six seulement aux X<sup>e</sup>, XI<sup>e</sup>, XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> arrondissements.

Cette proposition de loi fut transmise au Sénat le 29 mars (1), mais ne fut d'objet d'aucune suite.

L'année 1890 vit le dépôt, le 13 mai, d'une proposition de M. Armand Després (2), dont la caractéristique consistait dans le rattachement des communes suburbaines de la Seine au département de Seine-et-Oise et dans la constitution de la ville de Paris, à la fois, en département et en commune. L'administration était confiée à un préfet-maire et à une assemblée réunissant les attributions des conseils généraux et des conseils municipaux.

Ces principes furent développés dans une seconde proposition du 31 mai (3).

---

1. *Journal officiel*, 1887. Sénat. Documents. Annexe 201, p. 563.

2. *Journal officiel*, 1890. Chambre. Documents. Annexe 558, p. 708.

3. *Journal officiel*, 1890. Chambre. Documents. Annexe 600, p. 760.



En 1891 la question de l'autonomie communale fut à nouveau posée par M. Hovelacque (1) qui reprit, en son nom, la proposition de Sigismond Lacroix.

« En définitive, déclarait-il dans l'exposé des motifs, nous réclamons la substitution d'un régime libéral à un système de centralisation qui supprime brutalement la représentation des intérêts locaux. Pourquoi Paris, alors que les autres communes ont reçu un commencement de satisfaction, demeurerait-il encore sous l'empire de lois autoritaires et vexatoires. »

Une telle réforme était d'une réalisation impossible ; aussi certains députés l'abandonnèrent-ils pour se rejeter vers le droit commun dont ils voulurent faire bénéficier la capitale. Dans ce but, le 24 avril 1894, M. Vaillant saisit la Chambre d'une proposition de loi (2) reproduisant le vœu que le conseil municipal, l'année précédente, avait émis sur le rapport de M. Champoudry (3).

Cette proposition était ainsi conçue :

« Article premier. — La loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale, est applicable à la ville de Paris

« Art. 2. — Au lieu d'un maire assisté de ses adjoints, un comité de mairie de dix membres, élus par leurs collègues du conseil municipal, dans les mêmes conditions que le sont le maire et les adjoints dans les autres communes, est chargé de l'administration de la commune de Paris.

---

1. *Journal officiel*, 1891. Chambre. Documents. Annexe 1116, p. 38.

2. *Journal officiel*, 1894. Chambre. Documents, Annexe 570, p. 19.

3. Voir p. 263.



Art. 3. — La commune de Paris est divisée en cent sections, d'un nombre approximativement égal d'habitants ; la section étant la sous-unité élémentaire administrative et électorale de la commune et représentée au conseil municipal par un conseiller.

Art. 4. — Le conseil municipal détermine le taux de l'indemnité des conseillers municipaux et des membres du comité de mairie.

« Art. 5. — Sont et demeurent abrogées toutes les lois et dispositions de lois ou de règlements contraires à la présente loi. ».

Au lieu de renvoyer purement et simplement à la législation générale, M. Alphonse Humbert présenta le 17 juillet 1894 un projet très complet sur le régime municipal de la ville de Paris (1). « Nous nous sommes inspiré, déclarait-il, de ce double principe : assurer aux mandataires directs de Paris et à leur chef la plus grande étendue de pouvoirs dans le domaine des affaires municipales ; laisser aux mains des représentants du pouvoir central l'autorité publique dans toute son intégralité.

« Ces deux principes nous ont conduit à remettre au maire de Paris le soin de faire tous les actes de gestion, puis ces actes d'une nature mixte qui participent à la fois de la gestion et du commandement : telles les mesures relatives au nettoisement ou à l'éclairage des voies publiques, celles destinées à prévenir les maladies contagieuses, celles qui se réfèrent à la conservation des

---

1. *Journal officiel*, 1894. Chambre. Documents. Annexe 843, p. 534.

cimetières... Le chef de la municipalité est chargé de veiller lui-même à l'exécution de ces mesures par l'intermédiaire d'agents administratifs. Il n'en est pas ainsi à l'égard de tous les autres actes qui sont exclusivement des actes de commandement. Citons à titre d'exemples : les mesures propres à prévenir les incendies dans les théâtres, celles qui concernent la fidélité ou la salubrité du débit des denrées. . Le maire ordonne ces mesures, mais c'est le préfet de police, délégué du pouvoir central, qui fait procéder à leur exécution par l'entremise des agents de la force publique qui relèvent exclusivement de lui. Lui seul peut en disposer ; lui seul exerce aussi non seulement les attributions de police générale, mais encore toutes les attributions de police municipale qui touchent au bon ordre, à la sécurité de la voie ou des lieux publics.

« Il faut joindre à ces garanties celles qui résultent des pouvoirs d'annulation et de suspension que les deux préfets peuvent exercer sur tous les actes du conseil municipal ou du maire, et de même le droit de se substituer à cet agent au cas de refus ou de négligence de sa part. Avec de telles précautions, n'est-on pas assuré que le chef de la municipalité se renfermera dans ses attributions exclusivement municipales et qu'il n'en franchira pas les limites ?

« Il ne nous a pas échappé que cette nouvelle répartition de pouvoirs aura pour effet de dépouiller le préfet de la Seine de presque toutes ses attributions municipales et de laisser au contraire aux mains du préfet de police une partie considérable de celles qu'il détient actuellement. Sans doute le préfet de la Seine conserve dans notre projet ses fonctions actuelles à l'égard des administrations

annexes : Assistance publique, Mont-de piété, Octroi. Sans doute nous lui attribuons un rôle important dans le contrôle des finances communales. Il n'en est pas moins vrai que presque toutes ses fonctions de l'ordre municipal sont transférées au maire de Paris. C'est une conséquence inévitable des principes qui nous ont amené à investir le maire de tous les pouvoirs de gestion, mais à ne lui concéder qu'avec prudence les pouvoirs de commandement.

« En présence des modifications profondes que nous apportons à l'organisation présente nous n'avons pas osé pousser plus loin nos réformes. Pour les rendre plus acceptables, nous avons ménagé une période de transition. Nous nous bornerons à indiquer la transformation prochaine dont elles contiennent le germe : la suppression de la dualité des préfectures, la réunion dans les mains du préfet de la Seine des attributions de tutelle et des attributions de police. Cette dernière et définitive réforme sera facilitée par l'adoption du régime que nous vous proposons, régime d'attente, il est vrai, mais supérieur à celui d'aujourd'hui, et que nous soumettons avec confiance à vos discussions. »

Dans son projet, M. Alphonse Humbert divisait donc le pouvoir exécutif entre les deux préfets et le maire de Paris. Le pouvoir délibérant était constitué par le conseil municipal comprenant quatre-vingts membres élus au scrutin de liste par arrondissement. En cas de dissolution de l'assemblée ou de démission de tous les membres en exercice, une délégation spéciale, constituée selon le droit commun, remplissait les fonctions du conseil. De nouvelles élections devaient avoir lieu dans le délai de deux mois.

à dater de la dissolution ou de la dernière démission. Il est à remarquer que le projet refusait au pouvoir central le droit de suspension. Les sessions étaient fixées en février, mai, juillet et novembre. Leur durée était de quinze jours, sauf celle de la session budgétaire qui pouvait être portée à deux mois. Le préfet et le maire avaient la faculté de convoquer le conseil en session extraordinaire. Le maire était tenu de le réunir quand une demande motivée lui était adressée par la majorité des membres en exercice. Il avait la présidence de l'assemblée.

En ce qui concerne les attributions, le conseil municipal de Paris était assimilé aux conseils municipaux des autres communes. Ses délibérations devenaient donc exécutoires sans approbation, sauf dans les cas spécialement déterminés. Les principes de la loi de 1884 recevaient également leur application en matière d'annulation des délibérations.

Le maire et les quatre adjoints, élus par le conseil, recevaient une indemnité s'élevant respectivement à 50.000 francs et à 25 000 francs. Ils pouvaient être suspendus pendant trois mois par le ministre de l'Intérieur et révoqués par décret.

Cette proposition et celle de M. Vaillant furent renvoyées à la commission ; elles firent l'objet d'un rapport très étudié déposé par M. Alphonse Humbert dans la séance du 23 janvier 1897 (1). Ce document traitait en outre d'une proposition de M. Henri Michelin remontant

---

1. *Journal officiel*, 1897. Chambre. Documents. Annexe 2230.

également à 1894 et relative à la réorganisation administrative de la ville de Paris (1).

La commission écarta les projets de MM. Vaillant et Michelin ; elle adopta avec certaines modifications le projet de M. Alphonse Humbert. Le texte définitif comportait l'élection des conseillers municipaux au scrutin de liste par arrondissement, mais leur nombre n'était plus fixé uniformément à quatre par arrondissement. Les deux circonscriptions les plus peuplées nommaient chacune six conseillers ; les quatre circonscriptions les moins peuplées étaient représentées par quatre conseillers ; enfin les autres arrondissements désignaient chacun cinq conseillers. L'assemblée aurait ainsi compris quatre-vingt seize membres. En cas de dissolution ou de démission collective le préfet de la Seine était chargé de pourvoir, aux lieu et place de la délégation spéciale, aux actes de pure administration conservatoire et urgente. Le nombre des adjoints était porté de quatre à six. L'indemnité du maire était réduite à 25.000 mille francs et celle des adjoints à 10.000 francs. Les conseillers recevaient une indemnité ne pouvant dépasser 6.000 francs. Enfin les maires des arrondissements étaient nommés par le conseil, mais en dehors de ses membres.

Par des concessions ainsi faites aux préoccupations sans cesse manifestées par les adversaires de l'extension des libertés parisiennes, M. Alphonse Humbert pensait rendre plus facile l'adoption des réformes qu'il préconisait. Il se trompait. L'œuvre entreprise, malgré son importance et sa

---

1. *Journal officiel*, 1894. Chambre. Documents. Annexe 307. p. 92.

valeur, ne subit même pas la discussion en séance publique ; elle aurait pu cependant avec des tempéraments, en assurant davantage la sauvegarde des intérêts généraux, arriver à substituer une législation large et homogène à des textes confus portant l'empreinte des régimes disparus.

En 1902, M. Vaillant reprit la proposition qu'il avait déjà déposée en 1894 et en 1898 (1). Elle fut renvoyée à la commission d'administration générale (2).

L'année suivante, le 3 juillet 1903, M. Congy présenta à la Chambre une proposition (3) reprenant dans ses principales dispositions le projet Humbert ; elle s'en écartait sur quelques points, notamment en ce qui concerne la représentation proportionnelle. Chaque arrondissement devait élire au moins quatre conseillers. Les arrondissements comptant plus de cent mille habitants nommaient en sus un conseiller par 50.000 habitants ou fraction de 50.000, cette fraction devant être supérieure à 20.000 habitants. Le nombre des adjoints était porté à huit.

Enfin le conseil choisissait son bureau en dehors des magistrats municipaux. Il fixait leur indemnité ainsi que celle des conseillers.

Cette proposition fut renvoyée à la commission d'administration générale.

En 1904, M. Maujan reprit la question de la proportion-

---

1. *Journal officiel*, 1898. Chambre. Documents Annexe 114. S. O., p. 1258.

2. *Journal officiel*, 1902. Chambre. Documents. Annexe 548. S. E., p. 439.

3. *Journal officiel*, 1903. Chambre. Documents. Annexe 1157. S. O., p. 2034.



nalité de la représentation municipale par une proposition dont le texte était ainsi libellé :

Article unique. — L'art. 10 de la loi du 14 avril 1871 qui est ainsi conçu :

« Les vingt arrondissements de la ville de Paris nomment chacun quatre membres du conseil municipal. Ces quatre membres seront élus par scrutin individuel à la majorité absolue, à raison d'un membre par quartier ».

Est complété de la façon suivante :

Toutefois les quartiers dont la population dépasse 50.000 habitants nommeront un conseiller de plus par 50.000 habitants ou fraction de 50.000.

« Dans ce cas, l'élection des conseillers d'un même quartier se fera au scrutin de liste » (1).

Ce projet vint en discussion dans la séance de la Chambre du 25 février 1904 mais la réforme fut repoussée (2),

A la suite d'une nouvelle tentative, aussi infructueuse que les précédentes, faite par M. Vaillant, le 21 décembre 1906, pour faire adopter la proposition qu'il avait maintes fois présentée (3), M. Sénac soumit le 7 février 1907 un projet (4) rappelant celui de M. Léon Roquet.

« L'agglomération parisienne, disait il, est composée, depuis fort longtemps, de vingt mairies formant, en réalité,

---

1. *Journal officiel* 1904, Chambre. Documents. Annexe 1462. S. O., p. 50.

2. *Journal officiel* 1904, Chambre. Débats, p. 486.

3. *Journal officiel*, 1906. Chambre. Documents. Annexe 592. S. E., p. 313.

4. *Journal officiel*, 1907, Chambre. Documents. Annexe 745. S. O., p. 120.



autant de communes distinctes qui avaient autrefois leurs traditions, leur organisation spéciale, leur population.

« Leurs habitants seraient fort désappointés si l'on faisait disparaître ces vieux souvenirs, les anciennes habitudes auxquelles, sûrement, ils sont particulièrement attachés.

« Conservons ces vingt mairies : donnons leur une même puissance électorale, en régularisant le chiffre de population à attribuer à chacune d'elles.

« Accordons leur un conseil municipal, une municipalité élue, tous les droits enfin dérivant de la loi municipale du 5 avril 1884.

« Complétons cette mesure par un organisme supplémentaire, prévu par notre législation ; le droit de créer un syndicat de communes devant servir de trait d'union entre toutes ces agglomérations distinctes, dont les intérêts préexistants sont souvent identiques ».

Cette proposition dont les détails sont un peu confus fut renvoyée à la commission d'administration générale.

Comme nous venons de le voir, l'œuvre de la Chambre des députés est restée stérile. Les seules réformes que l'initiative parlementaire parvint à réaliser sont d'ordre purement secondaire ; elles aboutirent, par les lois du 29 mars et du 5 juillet 1886, votées sur les propositions de MM. Yves Guyot et Henri Michelin, à l'unification des listes électorales et à la publicité des séances du conseil municipal.

## CHAPITRE III

### PROJETS ÉMANANT DE L'INITIATIVE GOUVERNEMENTALE

La réorganisation administrative de la ville de Paris sollicita également l'attention du Gouvernement.

Dans l'exposé des motifs d'un projet général d'organisation municipale déposé le 29 mai 1876 (1), M. de Marcère, ministre de l'Intérieur, s'exprime, ainsi : « Les deux grandes cités, Paris et Lyon, sauf sur quelques points limitativement déterminés où la pratique a révélé qu'il y avait avantage à recourir à des prescriptions spéciales, sont placées sous l'empire des règles ordinaires et rentrent dans le droit commun des municipalités ».

En vertu de ce principe la législation devait être modifiée comme suit :

Le conseil municipal de Paris, composé de quatre-vingts membres, était élu pour six ans et renouvelé par moitié tous les trois ans.

La durée de la suspension de l'assemblée ne pouvait

---

1. *Journal Officiel* du 6 juin 1876. Annexe 147, p. 3875.  
*Journal officiel* du 7 juin 1876. Annexe 147, p. 3916.

excéder trois mois. En cas de dissolution il devait être procédé à de nouvelles élections dans le délai de six mois. Les pouvoirs de la commission municipale, dont les membres devaient être nommés par décret, étaient limités aux actes conservatoires, urgents et de pure administration ; elle ne pouvait engager les finances de la Ville au delà des revenus de l'année.

Les délibérations devaient simplement porter la signature des membres du bureau présents à la séance.

L'année suivante, le 15 mars 1877, M. Jules Simon, président du conseil, ministre de l'Intérieur, complétait ces premières dispositions par le dépôt d'un second projet sur les attributions du pouvoir municipal (1).

Le préfet de la Seine et le préfet de police étaient maintenus comme maires de Paris, mais le projet modifiait sur un point très important les attributions de l'assemblée. Il posait ce principe que « le conseil municipal règle les affaires de la commune considérée comme personne civile. » Ainsi les délibérations ayant par elles-mêmes force exécutoire devenaient la règle générale. Le droit de décision définitive n'était réservé aux agents du pouvoir central que dans des cas exceptionnels et limitativement déterminés. L'accord exigé par la loi de 1867 entre le conseil et le préfet n'était plus nécessaire.

En 1880 le Gouvernement, frappé des inégalités existant dans la représentation parisienne, soumit au Parle-

---

1. *Journal officiel* du 2 mai 1877. Annexe 834, p. 3194.  
*Journal officiel* du 3 mai 1877. Annexe 834, p. 3219).

ment, pour remédier à cet inconvénient, un projet tendant à modifier le mode d'élection du conseil municipal (1).

« Le projet que le Gouvernement, déclarait M. Constans, ministre de l'Intérieur, présente à la Chambre des députés a pour but de rapprocher la ville de Paris du droit commun municipal, à deux points de vue : 1<sup>o</sup> en prenant pour base de la représentation non plus le quartier, mais la population : 2<sup>o</sup> en établissant le scrutin de liste dans la mesure que comporte l'immense population de la capitale.

« Le Gouvernement, en abandonnant le système du vote par quartier, croit répondre à des vœux souvent exprimés. Il estime, sans méconnaître les services rendus par les diverses assemblées élues depuis 1871, que la représentation par scrutin de liste sera plus favorable à l'étude et à la satisfaction des intérêts généraux de la Ville.

« Le nombre actuel des conseillers municipaux ne sera pas sensiblement modifié, si la base que nous proposons est adoptée, soit un représentant par 25.000 habitants, toute fraction supérieure à 10.000 habitants donnant droit à un conseiller de plus. Mais le chiffre de la représentation de Paris ne serait pas définitivement fixé à 79 ; il augmenterait en proportion de l'accroissement de la population. »

Paris était ainsi divisé en cinq grandes sections électtorales, nommant au total soixante-dix-neuf conseillers.

Ce projet déposé le 27 novembre 1880 fut retiré par décret le 14 décembre suivant (2).

---

1. *Journal officiel* du 8 décembre 1880. Annexe 3050, p. 12075.

2. *Journal officiel* du 15 décembre 1880, p. 12352.

A la proposition d'autonomie communale, dont M Sigismond Lacroix venait de saisir la Chambre, M. René Goblet, président du conseil, ministre de l'Intérieur opposa le 15 mars 1887 un projet de loi sur l'organisation municipale de Paris (1) dont l'économie se trouve résumée dans le passage suivant de l'exposé des motifs :

« Laisser le pouvoir exécutif entre les mains des deux préfets représentant le Gouvernement, mais accorder au pouvoir délibérant, au conseil municipal, aussi complètement que le permet l'organisation spéciale de Paris, toutes les attributions, toutes les libertés que la loi de 1884 a déjà données aux conseils municipaux des autres communes de la République ; réformer dans le sens du droit commun le mode d'élection de l'assemblée municipale ; permettre enfin, par une indemnité suffisante, l'accessibilité du mandat de conseiller à tout citoyen ; telles sont les réformes que nous vous proposons de réaliser.

« Dans cet ordre d'idées, nous avons été tout naturellement amenés à prendre pour base de notre étude et pour guide dans la classification des articles la loi même de 1884, nous bornant le plus souvent à déclarer applicables à Paris les articles de cette loi et n'apportant d'autres modifications que celles que commandaient la nature même des choses, l'importance de la population parisienne, la multiplicité et la gravité des intérêts en jeu. »

Le pouvoir exécutif appartenait aux deux préfets qui conservaient leurs anciennes attributions. Le conseil mu-

---

1. *Journal officiel*, 1887. Chambre, documents, S. O. Annexe 1643, p. 16.

nicipal se composait de quatre-vingt-seize membres, à raison d'un minimum de quatre par arrondissement. Les seize arrondissements les plus peuplés avaient droit à un cinquième représentant. L'élection avait lieu au scrutin de liste par arrondissement.

L'assemblée ne pouvait être suspendue. La dissolution devait être prononcée par un décret motivé du président de la République. Dans cette hypothèse, ou dans le cas de démission de tous les membres en exercice, il devait être procédé à de nouvelles élections dans le délai de deux mois, à dater de la dissolution ou de la dernière démission. Dans l'intervalle le préfet de la Seine était chargé de pourvoir aux actes de pure administration conservatoire et urgente.

Une indemnité annuelle de 4.000 francs pouvait être allouée aux conseillers municipaux.

Les sessions ordinaires devaient se tenir en février, mai, juillet et novembre ; leur durée était d'un mois et de six semaines pour la session budgétaire. Les sessions extraordinaires, dont l'ordre du jour était limité, ne pouvaient dépasser huit jours.

Le conseil continuait à élire son bureau.

Les délibérations devaient être signées par le président et l'un des secrétaires.

Les commissions devenaient permanentes.

Mais c'est surtout en ce qui concerne les attributions du conseil municipal que le projet marquait un sensible progrès sur la législation en vigueur.

« Le caractère éminemment libéral de la loi de 1884,

déclarait à ce sujet M. René Goblet, résulte tout particulièrement du principe posé à son article 61 auquel notre article 18 se réfère : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. »

« Les délibérations réglementaires qui, sous l'ancienne législation, étaient l'exception, deviennent la règle ; la tutelle administrative ne s'exerce plus que dans les cas limitativement déterminés.

« Nous n'avons pas besoin de faire ressortir la portée de cette disposition qui a profondément changé l'économie générale de la législation municipale et, en en proposant l'adoption pour Paris, nous donnons au projet que nous avons l'honneur de présenter son véritable caractère et sa véritable portée.

« Ce principe entraîne, on le sait, des conséquences pratiques considérables. Nous n'hésitons pas à les accepter.

« Nous n'ajoutons donc aucune disposition restrictive du droit commun à l'énumération de l'article 68 qui détermine les délibérations encore soumises à l'approbation de l'autorité supérieure, et nous ne maintenons au préfet le droit d'annulation que dans les cas rigoureusement déterminés par la loi municipale.

« Une seule observation est nécessaire. Le législateur de 1884 n'ayant donné aux réunions illégales des conseils municipaux d'autres sanctions que la déclaration de nullité de leurs délibérations, nous avons pensé que l'importance considérable de l'assemblée parisienne nous obligeait à l'assimiler à cet égard, non aux conseils municipaux, mais aux conseils généraux, et nous avons proposé (art. 19) de lui



rendre applicables les dispositions de l'article 34 de la loi du 10 août 1871 (1). »

Les articles 61 et 68 de la loi du 5 avril 1884 régissaient donc les attributions du conseil municipal de Paris, sauf sur un point de détail relatif à la répartition des contributions directes. A ce sujet les textes anciens étaient maintenus et les répartiteurs devaient continuer à être nommés directement par le préfet de la Seine.

Les règles concernant l'annulation des délibérations étaient celles du droit commun. Les délais, dans les cas prévus à l'article 66 et au dernier paragraphe de l'article 68 de la loi de 1884, commençaient à courir à partir de l'insertion au Bulletin municipal du procès-verbal de la séance dans laquelle le vote avait eu lieu.

Il n'était apporté aucune innovation quant au mode de nomination et aux attributions des maires et adjoints des vingt arrondissements.

Enfin, en ce qui concerne l'administration de la ville de Paris, M. René Goblet s'exprimait ainsi : « Nous proposons de donner à la ville de Paris toutes les franchises que le

---

1. L'article 34 de la loi du 10 août 1871 est ainsi conçu : « Toute délibération prise hors des réunions du conseil, prévues ou autorisées par la loi, est nulle et de nul effet.

« Le préfet, par un arrêté motivé, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement et transmet son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 258 du code pénal. En cas de condamnation, les membres condamnés sont déclarés par le jugement exclus du conseil et inéligibles pendant les trois années qui suivront la condamnation. »

législateur de 1884 a données en cette matière aux autres communes de France.

« Nous n'avons ici encore admis d'autres exceptions que celles que la situation de fait de Paris rendait, pour ainsi dire, inévitables. C'est ainsi que nous avons laissé de côté le chapitre IV relatif à la comptabilité des communes. Cette matière, d'ordre purement administratif, a déjà fait l'objet, en 1878, d'une réglementation spéciale et complète.

« C'est ainsi encore que nous avons dû compléter l'énumération des dépenses obligatoires ; de graves difficultés se sont élevées dans ces dernières années sur le caractère obligatoire de certaines dépenses de la ville de Paris, et le Conseil d'Etat a dû être saisi à plusieurs reprises. Nous avons cru qu'il était nécessaire de ne point laisser des intérêts considérables à la merci de ces controverses et nous avons, notamment en ce qui touche le personnel et les frais d'administration de la préfecture de la Seine, proposé de trancher, par un texte précis, les contestations que le peu de clarté des anciennes lois avait fait naître

« Nous avons rappelé, de même, le caractère obligatoire de l'ensemble des dépenses de la préfecture de police.

« Une légère dérogation est apportée aux conditions d'exécution des délibérations relatives aux tarifs d'octroi.

« L'importance de cette question, à Paris, nous a fait demander l'approbation par décret, dans tous les cas, des délibérations ayant trait à la diminution ou à la suppression des taxes d'octroi ; quant à leur prorogation elle sera votée par le conseil municipal dans les conditions du droit commun.

« L'article 141 de la loi de 1884 donne aux conseils géné

raux le droit de fixer le maximum dans la limite duquel les conseils municipaux peuvent voter des contributions extraordinaires.

« L'égale autorité qui s'attache à Paris aux deux assemblées, départementale et municipale, nous a fait juger convenable de laisser à la loi de finances le soin de déterminer ce maximum. »

Ce projet fut renvoyé à la commission de l'organisation municipale de Paris, mais diverses causes en retardèrent l'examen, notamment la crise ministérielle ouverte le 17 mai 1887.

M. Fallières, ministre de l'Intérieur dans le cabinet présidé par M. Rouvier, et M. Sarrien, ministre de l'Intérieur dans le cabinet présidé par M. Tirard, acceptèrent purement et simplement les dispositions du projet de loi de M. Goblet.

Ce n'est que le 7 mars 1888 que le rapport rédigé par M. Folliet fut déposé (1).

« Sauf quelques modifications de détail que nous ferons connaître, déclarait le rapporteur, la commission a adopté entièrement ce projet des réformes possibles, dont la pensée peut se résumer dans cette formule, sur laquelle le Gouvernement et la commission sont d'accord : appliquer le droit commun à la ville de Paris, toutes les fois qu'une dérogation n'est pas commandée par un intérêt supérieur et national.

« La minorité de la commission qui avait voté en faveur

---

1. *Journal officiel*, 1888. Chambre. Documents. Annexe 2512. S. O., p. 280.

de l'adoption de la proposition de loi de M. Sigismond Lacroix, a déclaré qu'elle ne croyait pas devoir s'opposer à la discussion et à l'adoption du projet de loi du ministère présidé par M. Goblet. Tout en maintenant les principes généraux du système de l'autonomie communale, et après avoir, par un vote, manifesté leur opinion, les membres de la minorité n'ont pas voulu retarder ou empêcher l'œuvre de la majorité, et ils ont déclaré réserver pour la discussion devant la Chambre leur droit d'amendement.

Les modifications annoncées par M. Folliet étaient peu importantes.

En raison du grand nombre des affaires urgentes qui peuvent se présenter au cours d'une session extraordinaire, la commission ne crut pas devoir limiter l'ordre du jour de ces sessions « aux seuls objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil est convoqué. »

En outre, le projet du gouvernement exigeait, dans son article 32, l'approbation par décret des délibérations relatives à la diminution ou à la suppression des taxes d'octroi. La commission préféra rendre applicable à Paris l'article 138 de la loi de 1884. En conséquence étaient exécutoires sur l'approbation du préfet les délibérations portant suppression ou diminution de taxes d'octroi. Quant à la prorogation de ces taxes, elle devait être votée par le conseil municipal dans les conditions du droit commun.

Mentionnons enfin pour terminer un projet déposé le 17 janvier 1889 par M. Floquet, président du conseil, ministre de l'Intérieur, tendant à déterminer les formes de la

transcription des délibérations du conseil municipal de Paris. (1)

L'œuvre de réformes élaborée par le Gouvernement est peu considérable. Cela s'explique par le grand nombre de propositions de loi qui permirent aux différents ministères qui se sont succédé de prendre parti et d'exposer leur opinion sur la question de la réorganisation municipale de Paris. Les efforts tentés restèrent d'ailleurs impuissants ; ils aboutirent uniquement au vote de la loi du 2 avril 1896, dont l'initiative revient à M. Bourgeois. Il est à regretter cependant que le projet Goblet qui, par sa modération et son application pratique, aurait dû solliciter l'attention du Parlement n'ait été l'objet d'aucune suite.

---

1. *Journal officiel*, 1889. Chambre. Documents, Annexe 3486. S. O., p. 10.

## CONCLUSION

Depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, Paris, au point de vue municipal, a toujours été placé sous un régime spécial. Cette situation administrative exceptionnelle trouve-t-elle sa justification dans la réalité ? Pour l'expliquer on a fait valoir des raisons d'ordre différent. Paris est la capitale de la France. Il est le siège du Gouvernement et des assemblées législatives, le centre des institutions nationales. Les représentants des puissances étrangères y résident. Il est le foyer le plus actif du commerce et de l'industrie. Ses richesses sont considérables et la prospérité du pays tout entier est intimement liée à sa sécurité et à son développement économique et social.

Ces considérations amènent l'Etat à surveiller de près tout ce qui touche Paris dont les intérêts locaux, plus que dans n'importe quelle autre ville, doivent s'effacer devant les intérêts généraux. La rançon inévitable que lui impose son titre de capitale consiste fatalement dans un amoindrissement de ses libertés communales. Cette nécessité d'un régime spécial a été reconnue presque par tous. Proudhon dans son ouvrage sur *La Capacité politique des*

*classes ouvrières* en a proclamé le bien fondé. « Paris, dit-il, ne peut jouir à la fois des honneurs de capitale et des prérogatives... laissées aux municipalités. L'un est incompatible avec l'autre ; il faut en prendre son parti.

« Paris est le siège du Gouvernement, des ministères... du Sénat, du Corps législatif, du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation... C'est là que se rendent les ambassadeurs de toutes les puissances étrangères et qu'affluent les voyageurs, ... spéculateurs, savants et artistes du monde entier. C'est le cœur et la tête de l'Etat...

« C'est dans la capitale que se trouvent les académies, les hautes écoles... les grands théâtres ; là que les grandes compagnies financières et industrielles ont leur siège, là que le commerce d'exportation a ses principaux établissements. C'est à la Banque et à la Bourse de Paris que se constituent, se discutent, se liquident toutes les grandes entreprises, opérations, emprunts, etc., de la France et du monde. Tout cela, il faut en convenir, n'a rien du tout de municipal.

« Laisser ces choses à la discrétion d'une municipalité, ce serait abdiquer. Entreprendre de séparer les affaires municipales de celles de la capitale, ce serait tenter une division impossible ; en tout cas, créer entre la municipalité et le Gouvernement... un perpétuel conflit.

« Non Paris, tant qu'il restera ce que l'ont fait la politique et l'histoire, le foyer de notre agglomération nationale ; tant que, capitale de l'Empire, de la Monarchie ou de la République française, le nom ne fait rien à la chose, il aspirera au titre, supérieur encore, de métropole de la civilisation, Paris ne peut s'appartenir. Une semblable



possession de lui-même serait une véritable usurpation (1). »

Mais cet amoindrissement des libertés communales ne doit pas être poussé à l'extrême, il ne doit pas aller au delà de la limite qu'exigent et le respect et la sauvegarde des intérêts supérieurs de la nation. Or la législation existante tient le conseil municipal sous un contrôle rigoureux, qui pouvait se comprendre sous la monarchie ou l'empire, mais qui ne peut s'expliquer dans un régime comme le nôtre.

Les textes sont d'ailleurs tellement enchevêtrés, tellement confus, présentant tant de lacunes, que dans la pratique il est difficile et même impossible de s'y conformer. C'est ainsi que le fonctionnement de l'assemblée se trouve dans bien des cas en contradiction avec la loi.

Une refonte et une codification de la législation communale s'imposent. Ce travail a été entrepris et mené à bien par M. René Goblet dans le projet qu'il a soumis à la Chambre des députés en 1887. Envisageant à la fois l'organisation et les attributions qui sont les deux faces d'un même problème, il traite, d'une manière complète, ces deux questions dont la connexité est telle qu'il est impossible de statuer sur l'une sans avoir en vue les solutions que l'on est disposé à adopter sur l'autre.

Prenant pour guide la loi de 1884, dont il suit la classification, ce projet en élimine tous les principes qui pourraient porter atteinte aux intérêts généraux, dont la garde appartient à l'Etat seul.

---

1. Proudhon. *De la Capacité politique des classes ouvrières*, p. 294.

Si ces réformes, telles qu'elles sont conçues, ne sont pas de nature à satisfaire toutes les aspirations et tous les programmes, elles auraient au moins le mérite de rendre la législation de Paris plus claire, plus méthodique, plus libérale et de la mettre en harmonie avec les institutions républicaines qui nous régissent.

---

Vu : le président de la thèse

ALGLAVE

Vu : le Doyen

LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD



## TABLE DES MATIÈRES

### PREMIÈRE PARTIE

#### HISTORIQUE

|                                                                                             | Pages |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| CHAPITRE I. — Les origines de la municipalité parisienne.....                               | 5     |
| CHAPITRE II. — Le prévôt de Paris.....                                                      | 13    |
| CHAPITRE III. — Le parloir aux bourgeois.....                                               | 15    |
| § 1. — Le prévôt des marchands.....                                                         | 16    |
| § 2. — Les échevins.....                                                                    | 18    |
| § 3. — Les conseillers de Ville.....                                                        | 18    |
| § 4. — Le clerc du Parloir aux bourgeois.....                                               | 20    |
| § 5. — Le procureur du roi et le procureur de la Ville.....                                 | 21    |
| § 6. — Sergents du parloir aux bourgeois.....                                               | 22    |
| § 7. — Officiers subalternes du Parloir aux bourgeois.....                                  | 23    |
| § 8. — Quartiniers, cinquanteniers, dizainiers...                                           | 24    |
| CHAPITRE IV. — Etienne Marcel.....                                                          | 28    |
| CHAPITRE V. — La municipalité parisienne sous les règnes de Charles V et de Charles VI..... | 47    |
| CHAPITRE VI. — Les élections municipales.....                                               | 59    |

|                                                   |     |
|---------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE VII. — De Louis XI à Henri IV.....       | 63  |
| CHAPITRE VIII. — De Henri IV à la Révolution..... | 81  |
| CHAPITRE IX. — La Révolution.....                 | 89  |
| § 1. — L'assemblée des électeurs .....            | 89  |
| § 2. — La Commune provisoire.....                 | 92  |
| § 3. — La Commune constitutionnelle .....         | 100 |
| § 4. — La Commune insurrectionnelle .....         | 107 |
| § 5. — La réaction thermidorienne .....           | 116 |
| CHAPITRE X. — Le Directoire .....                 | 118 |
| CHAPITRE XI. — Le Consulat et l'Empire.....       | 121 |
| CHAPITRE XII. — Législation contemporaine.....    | 125 |

## DEUXIÈME PARTIE

### LÉGISLATION ACTUELLE

|                                                          |            |
|----------------------------------------------------------|------------|
| CHAPITRE I. — Le préfet de la Seine.....                 | 137        |
| CHAPITRE II — Le préfet de police.....                   | 143        |
| CHAPITRE III. — Maires et adjoints.....                  | 147        |
| CHAPITRE IV. — Le conseil municipal.....                 | 148        |
| <i>Section I. — L'organisation.....</i>                  | <i>148</i> |
| § 1. — Discussion de la loi du 14 avril 1871.....        | 148        |
| § 2. — Composition du conseil municipal.....             | 155        |
| § 3. — De l'électorat.....                               | 158        |
| § 4. — De l'éligibilité.....                             | 161        |
| § 5. — Expiration du mandat de conseiller municipal..... | 169        |
| § 6. — Suspension du conseil municipal.....              | 174        |



|                                                                                  |            |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| § 7. — Des sessions .....                                                        | 175        |
| § 8. — Le bureau du conseil municipal.....                                       | 178        |
| § 9. — Organisation intérieure du conseil municipal.....                         | 182        |
| § 10. — Des séances.....                                                         | 190        |
| § 11. — Indemnité des conseillers municipaux....                                 | 198        |
| § 12. — Caisse des retraites des conseillers municipaux .....                    | 209        |
| <i>Section II. — Attributions.....</i>                                           | <i>211</i> |
| § 1. — Délibérations réglementaires.....                                         | 213        |
| § 2. — Délibérations soumises à approbation....                                  | 223        |
| § 3. — Avis.....                                                                 | 230        |
| § 4. — Réclamations .....                                                        | 233        |
| § 5. — Vœux.....                                                                 | 234        |
| <i>Section III. — Le budget de la ville de Paris.....</i>                        | <i>234</i> |
| § 1. — Préparation du budget.....                                                | 236        |
| § 2. — Discussion et vote du budget par le conseil municipal. — Approbation..... | 237        |
| § 3. — Les recettes.....                                                         | 240        |
| § 4. — Les dépenses.....                                                         | 242        |
| § 5. — Le budget supplémentaire.....                                             | 246        |
| § 6. — Comptes du préfet de la Seine et du préfet de police.....                 | 247        |
| § 7. — Compte de gestion et contrôle.....                                        | 248        |

## TROISIÈME PARTIE

### PROJETS DE RÉFORMES

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE I. — Projets émanant du conseil municipal.. | 251 |
|------------------------------------------------------|-----|

|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE II. — Projets émanant de l'initiative parle-<br>mentaire .....    | 273 |
| CHAPITRE III. — Projets émanant de l'initiative gou-<br>vernementale ..... | 293 |
| CONCLUSION.....                                                            | 304 |